KONSTITUSIONALISME AGRARIA

KONSTITUSIONALISME AGRARIA

Yance Arizona

Kata Pengantar
Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH

Epilog
Noer Fauzi Rachman, Ph. D.

STPN PRESS

Untuk:

- Umi Illiyina -

ENDORSEMENTS

Setiap pembangunan nasional di negeri manapun, tanpa bisa dielakkan, demi keberhasilannya selalu saja dimulai dengan reformasi agraria. Sebagaimana upaya reformasi di bidang apapun, langkah-langkahnya selalu pula mesti dapat dibenarkan oleh seperangkat aturan-aturan hukum undang-undang. Buku ini tak hanya hendak membicarakan dasar pembenar yang disebut hukum undang-undang itu semata, melainkan lebih dalam dari itu, ialah dasar yang paling mendasar: 'konstitusi'! Inilah keistimewaan buku ini.

Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA
Guru Besar Emeritus Universitas Airlangga

Persoalan dan upaya pembaruan agraria telah melintasi berbagai era dengan dinamika sosial, ekonomi dan politik, dan dari semua itu belum ditemukan wujud nyata yang dapat memenuhi rasa keadilan sosial masyarakat. Buku ini menjawab pencarian landasan tertinggi pelaksanaannya saat ini dan di masa yang akan datang: konstitusionalisme agraria

Prof. Dr. Ir. Hariadi Kartodihardjo, MS.
Guru Besar Kebijakan Kehutanan Institut Pertanian Bogor

Persoalan agraria dan hukum agraria kali ini ditempatkan pada perspektif Konstitusi Republik Indonesia, sehingga persoalannya tidak sesempit dalam perspektif hukum dan politik hukum pertanahan. Studi dalam buku ini yang mentrase secara historis berbagai rezim masa lalu mestinya dapat diambil manfaat untuk menjadi pelajaran apa yang mesti diperbuat saat ini dan apa

akibatnya untuk generasi yang akan datang. Sekaligus buku ini mencerminkan kegelisahan anak bangsa agar bangsa ini tidak lupa akan jati dirinya, sebagai bangsa agraris.

Prof. Dr. Achmad Sodiki, SH
Guru Besar Hukum Agraria Universitas Brawijaya, Malang.
Mantan Hakim Konstitusi Republik Indonesia (2008-2013)

PENGANTAR PENERBIT

Kami dengan sangat berbangga menerbitkan buku yang ditulis oleh rekan Yance Arizona ini dengan beberapa pertimbangan berikut. Buku ini mengajak kita untuk memahami logika negara dalam mengelola dan mengatur tanah dan kekayaan alamnya, yang menurut penulis dapat ditelusuri dari lahir dan diterjemahkannya konsep Hak Menguasai Negara (HMN) di dalam serangkaian peraturan perundang-undangan. Dengan HMN itu tidak dengan sendirinya negara memiliki tanah, dengan apa yang seringkali salah disebut sebagai 'tanah negara', mengingat negara tidak lagi mengikuti prinsip *dominuum* (pemilik tanah) sebagaimana masa kolonial melalui pernyataan kepemilikannya secara sepihak yang dikenal sebagai *domein verklaring* itu.

Konsep HMN menyimpan sedimentasi cita-cita nasionalistik para pendiri bangsa, yang kala itu disertai suatu keyakinan dan pandangan bahwa negara Republik Indonesia yang baru menyatakan kemerdekaannya itu akan mengejawentahkan 'mimpi kesejahteraan' bagi warga negaranya. Para pendiri bangsa dengan percaya diri mengkonstruksi penguasaan negara atas tanah dan kekayaan alamnya dalam cita-cita kesejahteraan tersebut: menjadi 'negara kesejahteraan'. Persoalan menjadi berbeda dimana pada suatu era konsep tersebut diterjemahkan secara sama sekali berbeda berupa menegarakan tanah dan kekayaan alam Indonesia atas wilayah-wilayah yang dikuasai dan telah menjadi ruang hidup bagi rakyat Indonesia, orang per orang, sebagai pribadi, kelompok, dan komunalitas masyarakat adat.

Beberapa dekade berlangsung, penerjemahan semacam itu lantas mendapat koreksi dari lembaga (tinggi) negara, Mahkamah Konsitusi Republik Indonesia. Beberapa putusannya menguji

kembali pe(nyalah)gunaan Hak Menguasai Negara tersebut dengan memberi titik perimbangan pada perlindungan hak individu dan masyarakat adat atas tanah dan kekayaan alam. Maka, secara tidak ragu-ragu, misalnya, dalam putusan menyangkut kehutanan pada soal penunjukan kawasan hutan secara sepihak oleh Kementerian Kehutanan, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa tindakan itu adalah sewenang-wenang dari 'pemerintahan otoriter'.

Sedimentasi cita-cita kesejahteraan itu juga ditunjukkan penulis melalui cara membaca yang lain atas Konstitusi, tepatnya pasal Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal ini merupakan dasar untuk mengatakan bahwa konstitusi kita adalah Konstitusi Agraria. Bukan hanya itu, namun lebih tepatnya adalah Konstitusi Reforma Agraria. Ini merupakan temuan penafsiran yang mendasar, sebab memiliki konsekuensi misalnya untuk mengatakan: jika negara tidak melaksanakan reforma agraria, maka negara tersebut bisa dikatakan inkonstitusional. Kita memahami bahwa reforma agraria memiliki dimensi ganda. Di satu sisi reforma agraria adalah kebijakan untuk 'memberdayakan' warganegara yang tidak memiliki tanah atau mengakses kekayaan alam dalam jumlah terbatas; dan di sisi lain reforma agraria adalah 'menidakberdayakan' para pihak yang berkelebihan dan terus menambah hak atas tanah sehingga terjadi konsentrasi pemilikan atas tanah dan kekayaan alam (bahkan berakibat penelantaran tanah). Di sinilah diperlukan pengendalian atas tanah dan bukan saja penetapan hak atas tanah. Cara berpikir ini mengajak kita untuk masuk pada penafsiran progresif atas hukum (agraria), yakni memeriksa dengan kacamata 'keadilan sosial' daripada 'ketaat-aturan' regulasi yang dipahami secara positivistik dan terkadang menghasilkan kondisi yang terpisah antara hukum dengan keadilan itu sendiri. Kondisi berupa alokasi yang adil atas tanah melalui pelaksanaan reforma agraria adalah jalur tempuh menuju "...sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dengan menggali kembali cita-cita dasar dalam konstitusi kita, buku ini sekaligus mengingatkan kita agar waspada terhadap segala kondisi dan upaya yang membelokkan bahkan mematahkan cita-cita 'kesejahteraan

sosial' tersebut. Pasal 33 UUD 1945 mendapat 'pengawalan' dari suara-suara lain hasil amandemen yang terumuskan dalam ayat (4).

Oleh sebab itu kami mengucapkan banyak terima kasih kepada penulis yang mempercayakan naskah berharga ini agar dapat kami terbitkan. Ketua STPN, Dr. Oloan Sitorus dan kepala STPN Press, Drs. Slamet Wiyono, M.Pd, tidak henti-hentinya memberi dukungan bagi penerbitan bertema agraria dan pertanahan; dengan pelaksananya, Ahmad Nashih Luthfi, M.A., dan M. Nazir Salim, M.A. yang telah bekerja keras di keredaksian sehingga memungkinkan naskah ini bisa terbit. Rekan-rekan di PPPM STPN dan kepada para pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu, tidak lupa kami ucapkan terima kasih.

Kami sajikan buku ini ke tangan pembaca, semoga bermanfaat untuk kita semua.

KATA PENGANTAR

Konstitusi Agraria:
Konstitusi Tanah dan Air

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH

UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia memiliki banyak wajah. UUD 1945 tidak saja dapat dilihat sebagai konstitusi politik (*political constitutional*) yang mengatur pembagian kekuasaan di dalam negara, melainkan dapat pula dilihat sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan konstitusi sosial (*social constitution*) seperti yang telah saya perkenalkan sejak tahun 1990 melalui disertasi saya pada tahun 1991.[1] UUD 1945 saya namakan konstitusi ekonomi (*economic constitution*) karena berisi dasar-dasar kebijakan negara di bidang perekonomian.[2] UUD 1945 juga saya sebut sebagai konstitusi hijau (*green constitution*) karena berisi dasar-dasar pengaturan mengenai pengelolaan dan perlindungan hidup,[3]

---

[1]Jimly Asshiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1994.

[2]Lihat Pasal 33 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945 yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut: (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesarbesar kemakmuran rakyat; dan (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

[3]Lihat pula Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan medapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan." Sedangkan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 berbunyi: "Perekonomian nasional

bahkan konstitusi maritim (*blue constitution*) yang menegaskan keberadaan Indonesia sebagai negara kepulauan.[4]

Di samping istilah-istilah itu, sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi dengan kewenangannya untuk melakukan judicial review atas semua isu konstitusionalitas undang-undang, saya juga memperkenalkan pelbagai gagasan untuk memastikan bahwa UUD 1945 benar-benar diperlakukan sebagai *'the highest law of the land*", sehingga semua bidang pembangunan yang kebijakannya dituangkan resmi dalam bentuk undang-undang haruslah tunduk kepada dan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan UUD 1945. Karena itu, kebijakan di semua bidang pembangunan, termasuk di bidang keagrariaan, juga harus mengacu kepada UUD 1945. UUD 1945 harus dijadikan sumber rujukan tertinggi dalam semua kebijakan pembangunan nasional. Dalam konteks itulah, dalam pelbagai kesempatan menerima para aktivis organisasi kemasyarakatan dan lembaga swadaya masyarakat, saya sering memperkenalkan istilah-istilah konstitusi ekonomi, konstitusi sosial, konstitusi lingkungan hidup (*green constitution*), konstitusi tanah dan air (*green and blue constitution*), konstitusi agraria, konstitusi maritim (*maritime constitution*), konstitusi kehutanan, konstitusi pendidikan, konstitusi kesehatan, konstitusi keuangan, konstitusi perpajakan, konstitusi kesejahteraan, konstitusi keadilan, dan bahkan konstitusi kebebasan.

Sesuai dengan fungsinya, UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi juga dapat dipahami sebagai konstitusi persatuan *(integrating constitution*). Dalam menentukan aturan-aturan konstitusional, UUD tidak boleh dipahami sebagai konstitusi yang mengatur dan membatasi (*regulating and limitating constitution*), tetapi juga merupakan konstitusi pembebasan (*liberating constitution*). UUD 1945 merupakan konstitusi yang membebaskan

---

diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional."

[4]Lihat Pasal 25A UUD 1945 yang berbunyi: "Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batasbatas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang."

rakyat Indonesia dari kungkungan atau belenggu penjajahan bangsa asing. Sebagai konstitusi proklamasi, UUD 1945 membebaskan rakyat Indonesia menjadi rakyat yang bebas dan merdeka. Bebas sebagai orang per orang, serta merdeka dan berdaulat sebagai bangsa yang menghimpun diri dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Karena itu, ketika seorang mahasiswa saya pada program S2 Fakultas Hukum Universitas Indonesia bernama Yance Arizona merancang tesisnya mengenai konstitutionalisme agraria, saya langsung menyambut baik dan menyetujui usulannya itu. Buku ini merefleksikan bagian-bagian penting dari tesisnya itu dengan beberapa perbaikan, penambahan dan pengurangan yang disesuaikan dengan kebutuhan pembaca. Saya sangat bersyukur bahwa saudara Yance Arizona akhirnya menerbitkan karya besarnya itu dalam bentuk buku yang sedang anda baca ini. Saya juga turut berbangga hati dan memberikan penghargaan yang tinggi atas prestasi penulis melalui karyanya ini yang saya harapkan dapat diikuti oleh generasi berikutnya untuk mendalami dan mengembangkan pemikiran ilmiah di bidang keagrariaan yang sangat penting artinya, baik bagi dunia ilmiah maupun dalam praktik penyelenggaraan negara kita di masa depan.

Studi yang dilakukan oleh saudara Yance Arizona, SH, MH. ini saya harapkan dapat memberi warna tersendiri bagi perkembangan teori ilmu hukum tata negara dan khususnya teori konstitusi, serta bagi dinamika penyelenggaraan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Mempelajari hal-hal tematik dari konstitusi seperti aspek lingkungan, ekonomi, maritim, perburuhan, gender, bahkan dalam hal ini persoalan agraria sebagaimana yang dituliskan oleh Yance Arizona, merupakan satu trend baru kajian hukum konstitusi, terutama di Indonesia. Selama ini, kajian hukum konstitusi terlalu banyak berpusat pada persoalan kelembagaan negara, pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga negara, dan persoalan peraturan perundang-undangan. Kajian konstitusi baru mulai melihat konstitusi dalam aspek-aspek tematik yang memungkinkan kajian

konstitusi bertemu dengan kajian-kajian tematik lainnya menjadi kajian interdisipliner seperti yang saya rintis dalam buku *Green Constitution* (2009)[5] dan *Konstitusi Ekonomi* (2010). [6] Pendekatan seperti ini perlu dikembangkan lebih lanjut oleh para pengkaji konstitusi di masa depan.

Persoalan konstitusi agraria atau konstitusionalisme agraria yang ditulis oleh Yance Arizona dalam buku ini merupakan persoalan penting untuk melihat bagaimana persoalan agraria dikonstitusionalisasikan ke dalam UUD 1945 dan bagaimana ia diterapkan dalam berbagai rezim pemerintahan yang pernah berkuasa di Indonesia. Mengikuti lembar per lembar buku ini tidak saja menghantarkan pada pemahaman tentang bagaimana sejarah kebijakan agraria, tetapi juga menghadirkan cara pandang baru dalam memahami kebijakan agraria pada tingkat tertinggi di Indonesia, yaitu UUD 1945.

Cara pandang yang hendak dipromosikan di dalam buku ini antara lain tidak saja hendak melihat persoalan agraria sebagai persoalan tanah pertanian, tetapi melihat persoalan agraria lebih holistik tidak hanya sekedar tanah, tetapi juga termasuk di dalamnya persoalan air, kelautan, sumber daya yang ada di atas dan di dalam tanah seperti hutan, kebun, dan tambang. Oleh karena itu, konstitusi agraria dapat pula disebuat sebagai konstitusi tanah air. demikian pula dengan sebutan Indonesia sebagai negara agraris tidak saja berarti bahwa Indonesia adalah negara pertanian, tetapi lebih luas bahwa Indonesia adalah negara yang memiliki berbagai macam sumber daya yang berada di atas, di dalam dan melekat pada tanah untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang mengatur prinsip dasar hubungan-hubungan keagrariaan antara negara dan rakyat dengan tanah dan sumber daya alam lainnya di dalam UUD 1945, terutama Pasal 33 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945 harus dijadikan pedoman dalam pembuatan seluruh peraturan perundang-

---

[5]Jimly Asshiddiqie, Green Constitution: Nuansa Hijau UUD 1945, Penerbit Rajagrafindo, Jakarta, 2009.

[6]Jimly Asshiddiqie, Konstitusi Ekonomi, Penerbit Kompas, Jakarta, 2010.

undangan di bidang keagrarian. Tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar keagrariaan yang sudah digariskan di dalam konstitusi. Ke depan semua kebijakan agraria harus menggunakan perspektif konstitusionalisme agraria. Apabila ada kebijakan maupun undang-undang yang tidak sejalan dengan konstitusionalisme agraria, maka undang-undang tersebut dapat dipersoalkan dihadapan Mahkamah Konstitusi.

Sejak berdirinya pada tahu 2003 sampai sekarang, sudah banyak undang-undang terkait dengan kebijakan perekonomian, termasuk di bidang keagrariaan, yang diuji di Mahkamah Konstitusi. Dalam buku ini, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi itu dibahas dan dianalisis dengan cukup mendalam oleh penulis. Dari pembacaannya terhadap puluhan putusan Mahkamah Konstitusi, penulis kemudian mempromosikan konsepsi baru tentang hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya yang berkembang dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi. Penulisnya menyebut konsepsi itu sebagai Konsepsi Konstusional Penguasaan Negara yang dibedakannya dengan Hak Menguasai Negara dan *Domein Verklaring*. Apa yang diperkenalkannya tentu menjadi bahan perdebatan untuk memahami bagaimana perkembangan hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya dalam sejarah kebijakan agraria di Indonesia. Namun keberanian penulisnya untuk menyentuh hal-hal konseptual perlu diapresiasi ditengah sedikitnya pengkaji dan akademisi yang melakukan itu karena disibukan untuk mengkaji kasus-kasus spesifik.

Meski buku ini hanya diangkat dari tesis S2, namun dapat dikatakan bahwa saudara Yance Arizona sudah cukup lengkap memaparkan dan menganalisis berbagai putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang di bidang agraria itu. Karena itu, di masa mendatang, para pembuat undang-undang harus lah berhati-hati dalam membuat undang-undang agar tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusionalisme agraria agar tidak dibatalkan di Mahkamah Konstitusi. Semua kebijakan yang berkaitan dengan segala urusan tanah dan air harus

benar-benar memperhatikan desain konstitusional UUD 1945 sebagai konstitusi tanah dan air, yaitu konstitusi agraria. UUD 1945 adalah konstitusi tanah-air kita, yaitu konstitusi merah dan putih, yang juga mencakup pengertian konstitusi tanah yang hijau dan konstitusi air yang biru. Pendek kata, konstitusi tanah air kita adalah konstitusi merah-putih, dan sekaligus konstitusi yang hijau dan biru. Itulah prinsip pokok dari pengertian kita mengenai konstitusi agraria yang selalu saya perkenalkan kepada para mahasiswa.

Demikianlah, semoga buku ini memberikan pemahaman dan inspirasi baru bagi pembaruan kebijakan agraria di Indonesia.

Jakarta, 2 Juli 2013

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH
Guru Besar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia,
Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi,
Mantan Anggota Wantimpres,
Sekarang Penasihat Komnasham dan
Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

UCAPAN TERIMAKASIH

Atas terselesaikannya buku ini, penulis menyampaikan penghargaan dan terimakasih kepada Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH yang telah membimbing penulis dan meminjamkan buku-buku untuk keperluan penelitian tesis yang sekarang diangkat menjadi buku ini. Kemudian juga atas perkenan beliau menuliskan kata pengantar guna menempatkan buku ini dalam konteks kajian konstitusi. Kepada Noer Fauzi Rachman, promotor utama penerbitan buku ini, yang telah berkenan menjadi pembaca kritis atas naskah ini dan menuliskan epilog untuk meluncurkan buku ini pada konteks permasalahan dan gerakan agraria di Indonesia.

Kepada pengajar di Institute of Social Studies (ISS), Erasmus University, Belanda yang telah membekali penulis selama satu bulan di Den Haag dalam *Tailor Made Course Agrarian Transition for Rural Development* (2011), Prof. Benjamin White, Max Spoor dan Saturnino Jun Borras. Begitu pula kepada Prof. Saldi Isra, Prof. Yuliandri, Dr. Kurnia Warman, Bapak Ilhamdi Taufik di Universitas Andalas, Prof. Jan Michiel Otto, Adriaan Bedner di Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden. (Alm) Prof. Soetandyo Wignjosoebroto yang berkenan memberikan endorsement untuk buku ini pada tahun 2013 meskipun naskah belum final, Dr (HC) Gunawan Wiradi (GWR), Myrna Safitri, PhD, Dr. Oloan Sitorus, Rikardo Simarmata, PhD, Herlambang Perdana Wiratraman, Sandra Moniaga, Emil Kleden, Yando Zakaria serta guru-guru lainnya yang telah banyak memberikan ilmu kepada penulis. Ucapan terimakasih pula kepada Ahmad Nashih Luthfi dari Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) yang telah bersabar dan terus mendukung penulis dalam menyelesaikan naskah buku ini hingga rampung dan bisa diterbitkan.

Ucapan terimakasih penulis sampaikan kepada kedua orang tua penulis, Sailal Alimin dan Nurhayati. Kepada istri dan anak yang selalu memberi motivasi. Kepada teman-teman di Perkumpulan HuMa yang telah memungkinkan penulis menempuh jenjang magister hukum kenegaraan di Universitas Indonesia melalui beasiswa yang diberikannya. Rekan-rekan di Epistema Institute tempat penulis beraktivitas saat ini beserta seluruh rekan-rekan staf pengajar di Program Studi Ilmu Hukum, President University. Kepada teman-teman alumni Fakultas Hukum Universitas Andalas yang tengah merantau di Jakarta yang selama ini telah menjadi lingkaran kecil komunitas epistemis bagi penulis.

Menyempurnakannya, penulis bersyukur atas tuntunan Allah SWT yang telah membimbing penulis dalam menyemai gagasan yang ada dalam buku. Gagasan untuk menulis persoalan konstitusionalisme agraria telah tumbuh sejak 19 Juli 2005 tatkala penulis magang di Mahkamah Konstitusi dan menyaksikan secara langsung pembacaan putusan pengujian UU Sumber Daya Air. Persidangan itulah yang kemudian menginspirasi untuk membahas konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya yang dijadikan skripsi di Fakultas Hukum Universitas Andalas (2007) dan kemudian tesis di Magister Hukum Kenegaraan Universitas Indonesia (2012). Gagasan yang diasah dengan dipresentasikan dalam sebuah konferensi nasional di Jakarta pada tahun 2008 dan konferensi Internasional di Hyderabad, India pada tahun 2011. Dan akhirnya perjalanan gagasan itu terekam dalam bentuk buku ini: Konstitusionalisme Agraria.

Jakarta, 20 Oktober 2014

Yance Arizona

EXECUTIVE SUMMARY

Agrarian constitution in this book is the constitution that contains the basic values and norms concerning agrarian relations between the state and citizens over land and other natural resources (Chapter I). The Indonesian Constitution of 1945 is an agrarian constitution because it contain agrarian relations to response the colonial agrarian capitalism system experienced by the native of Indonesia.

The dynamics of the constitutional regarding agrarian relations developed in various constitutions that ever applied in Indonesia starting from the Constitution of 1945, the RIS Constitution, the Temporary Constitution of 1950, and the Constitution of 1945 after four amendments (Chapter II). Constitutional reform related to the substance of agrarian constitution influenced by the role of the main actors like Mohammad Hatta and Supomo when formation of the 1945 Constitution, the RIS Constitution and the Temporary Constitution of 1950. Meanwhile in the amendment of the Constitution of 1945 which took place in 1999-2002, reforms in Indonesian agrarian constitution in this time characterized by a fight between a group of neoliberal economists and populist economists group associated with a plan to amend Article 33 of the 1945 Constitution.

Indonesian agrarian constitutional norms were formulated in Article 33 of the 1945 Constitution was a reflection of agrarian unrest caused by colonialism practices in Indonesia. Hence also, the elaboration of Article 33 of the 1945 Constitution conceptualized into the State's Rights of Control (*Hak Menguasai Negara/HMN*) in the Basic Agrarian Law 1960 cannot be separated from the spirit of anti-colonialism and nationalism were growth along with the formation of the new state (Chapter III). Conception of HMN is an affirmation that only the Republic of Indonesia most powerful and

has sovereignty over all of land and resources, instead of invaders, foreign or native kings. HMN conception in line with the unification path that integrated regulation and the rights of the people under the sovereignty of the country where the state is regarded as bearers of rights or legal subjects who defend the rights from harassment by outsiders.

HMN conception which gives a major role to the state to control the land and determine the legal relationship between the people with the land has been used by the New Order Regime to sustain development that relies on private capital, no longer relying on the power of the people, as pursued by the previous regime. New Order regime using HMN as a pretext to seize people's lands under the development agendas. This manipulation increase resistance from the peasant in various regions. The peasant movements bring the HMN conception as one of the targets of criticism (Chapter IV). This shows that although leaning on the same 1945 Constitution and the same BAL 1960, the policy between two political regimes can differ greatly.

The reformation implemented since 1998 into an arena of contestation for groups fighting for agrarian reform. Legal reform took place to correct the previous government policies and regulations. Various regulations that support agrarian reform and sustainable management of natural resources overlapping with regulation related to advancing market performance. At this time the regulations concerning land and other natural resources are mostly created, there are more than 30 laws created in last fifteen years. Most of the laws given the new concession scheme for businesses utilization of natural resources for the company (Chapter V). So far, more laws are intended to serve the interests of the investment than supporting agrarian reform agendas.

Judicial Activism which is run by the Constitutional Court to examine the laws that violate the constitution provides a new role for the interpretation of the relation of state control over land and other natural resources. Through a series of decisions, the Constitutional Court has presented a new conception about the relationship of state

control over land and other natural resources that are different from the conception of HMN. In the decisions of the Constitutional Court, the term HMN is becoming obsolete. The Constitutional Conception of the State Control (*Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara*) is a new conception of state control that conducted through regulatory authority, makes policy, maintenance, management and supervision. This conception is also provides benchmarks and limits of state control that should not be carried out in violation of the rights of citizens. State control over land and other natural resources shall be used for public welfare (usefulness, equity, participation and recognition of the rights of indigenous peoples) (Chapter VI, VII and VIII).

It is inevitable that colonialism has influenced the conceptualization of state authority over land and natural resources and it's still give impression in the practice of contemporary state policy. Through *Domein Verklaring* principle that was introduced in colonial policy through A*grarische Wet 1870*, the colonial rulers control of land and other natural resources (Chapter IX). The colonial rulers started their intervention through spice trade, then a monopoly on agricultural products, mastering marine transportation, mastering strategic ports, built cities, then went further into the mainland to develop business plantation and forestry. In the mid-nineteenth century they began to look mining sector. *Domein Verklaring* principle contained in the *Agrarische Wet 1870* that had revoked by the BAL 1960, but strangely still applied in contemporary Indonesian policies and practices, especially in forestry sector.

This book discussed the three conceptions of state control over land and other natural resources, namely (1) *Domein Verklaring* Principle; (2) the State's Rights of Control; and (3) the Constitutional Conception of State Control (Chapter IX). *Domein Verklaring* principle introduced by *Agrarische Wet 1870* and a number of Ordinances in the forestry sector. Meanwhile, the State's Rights of Control (HMN) was first introduced in BAL 1960 and has been following by a number of subsequent legislation. While the Constitutional Conception of State Control is a new conception that evolved from judicial activism

with regard to the decision of the Constitutional Court in interpreting the provisions of Article 33 UUD 1945 (Chapter VIII and IX). This book has the view that the conception of HMN is just one of the conceptions of the relationship between state and citizens over land and natural resources in Indonesia. Currently the concept is shifting along with the various interpretations that come from the decision of the Constitutional Court.

The conception of state control over land and other natural resources related to how the state treats people's lands. Therefore, the agrarian constitution is related to indigenous peoples land and territory. The existence of the indigenous peoples' land and territory is one of the limiting for the applicability of state control over land and other natural resources. Therefore the state control over land and other natural resources should not necessarily be the reason for the deprivation of indigenous lands (Chapter IX and X).

Agrarian constitution can be encouraged to promote agrarian reform. Some countries made the constitution as the agrarian reform constitution such as the Philippines and Brazil, where there explicitly formulated agrarian reform agenda as part of the substance of the Constitution. Indonesian constitution needs to be directed into the agrarian reform constitution that can be use as an addition argument for struggling agrarian justice in the midst of the land tenure inequality (Chapter X). Some ways to make the Indonesian constitution become agrarian reform constitution is not only can be done by formal amendment, but it can also be done with the interpretation by the courts (judicial interpretation), as well as its implementation in daily life and government policies (constitutional usage). The projections to utilize the constitution as a tool for agrarian reform promote in the final section of this book.

DAFTAR ISI

DAFTAR SINGKATAN

ADB	*Asian Development Bank*
AMAN	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
AMDAL	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BBM	Bahan Bakar Minyak
BP Migas	Badan Pengelola Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BPTP	Balai Pengkajian Teknologi Pertanian
BPUPKI	Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
CADP	*The Comprehensive Asia Development Plan*
CARP	*Comprehensive Agrarian Reform Program*
CERD	*Convention on the Elimination of Racial Discrimination*
CSR	Corporate Social Responsibility
DAR	*Department of Agrarian Reform*
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPSP	*Directive Principles of State Policy*
ELIPS	*Economic Law and Improved Procurement System*
ESDM	Energi dan Sumber Daya Mineral
FAO	*Food and Agriculture Organization*

G30S	Gerakan Tiga Puluh September
GATT	*General Agreement on Tariffs and Trade*
GBHN	Garis-Garis Besar Haluan Negara
HMN	Hak Menguasai Negara
HPH	Hak Pengusahaan Hutan
HTI	Hutan Tanaman Industri
HTR	Hutan Tanaman Rakyat
HuMa	Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis
HP3	Hak Pengelolaan Perairan dan Pesisir
IMF	*International Monetery Fund*
IUP	Izin Usaha Pertambangan
KK	Kontrak Karya
KKS	Kontrak Kerja Sama
KLHS	Kajian Lingkungan Hidup Strategis
KPA	Konsorsium Pembaruan Agraria
KUD	Koperasi Unit Desa
KTT	Konferensi Tingkat Tinggi
LoI	*Letter of Intent*
MIFEE	Merauke Integrated Food and Energy Estate
MOPS	*Mid Oil Platt's Singapore*
MP3EI	Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
PHPU	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum
PIP	Pusat Investasi Pemerintah
PKI	Partai Komunis Indonesia
PLTP	Penetapan Luas Lahan Pertanian
PMK	Peraturan Mahkamah Konstitusi
PPKI	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PSDH	Provisi Sumber Daya Hutan
PT. NNT	PT. Newmont Nusa Tenggara

PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
PUU	Pengujian Undang-Undang
RTP	Rumah Tangga Petani
SKK Migas	Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi
SKLN	Sengketa Kewenangan Lembaga Negara
SPAM	Sistem Penyediaan Air Minum
TGPF	Tim Gabungan Pencari Fakta
TJSL	Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan
UUD 1945	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUPA	Undang-Undang Pokok Agraria
VOC	*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*
WIUP	Wilayah Izin Usaha Pertambangan
WP	Wilayah Pertambangan
WPN	Wilayah Pertambangan Nasional
WPR	Wilayah Pertambangan Rakyat
WUP	Wilayah Usaha Pertambangan

Bagian I

WACANA
KONSTITUSI AGRARIA

BAB I

KONSTITUSI AGRARIA: TINJAUAN KONSEPTUAL

Konstitusi tidaklah akan mungkin dipahami secara utuh tatkala konteks historisnya tak pula ikut dipahami. Konstitusi bukanlah sekadar dokumen; konstitusi adalah hukum dengan makna-makna yang hidup dalam suatu konteks sejarah.

Soetandyo Wignjosoebroto (2002)

Konstitusi agraria merupakan konstitusi yang berisi landasan mengenai hubungan antara negara dan warga negara terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya. Istilah Konstitusi Agraria merupakan istilah baru baik dalam kajian konstitusi maupun kajian agraria. Konstitusi agraria menjembatani kedua bidang kajian antara kajian konstitusi dengan kajian agraria untuk melihat bagaimana konstitusi pada suatu negara merumuskan bagaimana keadilan agraria dan hubungan-hubungan keagrariaan menyangkut penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan dan pengelolaan tanah dan sumber daya alam lainnya dalam dokumen konstitusinya.

Hubungan keagrariaan antara negara dan warga negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya merupakan hal pokok yang menjadi dasar berdirinya suatu negara. Tanah dan sumber daya alam lainnya merupakan wilayah yang menjadi unsur keberadaan

suatu negara. Tanpa diatur di dalam konstitusi pun, hubungan penguasaan antara negara terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya telah ada. Tetapi beberapa negara menegaskan hubungan penguasaan negara terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya dalam kaitannya dengan sistem ekonomi yang hendak dibangun. Bagi beberapa negara, memasukan pengaturan tentang hubungan keagrariaan di dalam konstitusinya merupakan cerminan dari perjuangan pendirian negaranya pada pertama kali. Pada beberapa negara lainnya di Amerika Latin, konstitusi agraria dijadikan sebagai landasan untuk melakukan reforma agraria sebagai konsekuensi perkembangan kehidupan bernegara.

Bagian ini menjelaskan hal-hal mendasar mengenai konstitusi dan konsitusionalisme, pengertian mengenai agraria, mengapa buku ini dibuat, sekilas konstitusi agraria di berbagai negara, letak buku ini dalam kajian yang telah sudah berkaitan dengan kajian terhadap penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam, serta substansi pokok yang menjadi argumentasi yang diajukan dalam buku ini mengenai konstitusionalisme agraria.

Konstitusi dan Konstitusionalisme

Istilah konstitusi berasal dari bahasa inggris yaitu "*constitution*", bahasa Belanda "*constitue*", bahasa Latin *contitutio*/*constituere*, bahasa Prancis "*constiture*", bahasa Jerman "*verfassung*". Dalam ketatanegaraan Indonesia, konstitusi diartikan sama dengan Undang-Undang Dasar. Konstitusi dalam suatu negara adalah sebuah norma hukum tertinggi yang biasanya dikodifikasikan sebagai dokumen tertulis.

Konstitusi merupakan keseluruhan peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu negara. Menurut K. C. Wheare, konstitusi adalah keseluruhan sistem ketaatanegaraan suatu negara yang berupa kumpulan peraturan yang membentuk mengatur/memerintah dalam pemerintahan suatu negara (Wheare, 1960). Menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusi merupakan suatu

pengertian tentang seperangkat prinsip-prinsip nilai dan norma dasar yang mengatur mengenai apa dan bagaimana suatu sistem kekuasaan dilembagakan dan dijalankan untuk mencapai tujuan bersama dalam wadah organisasi (Asshiddiqie, 2014:27). Bila organisasi yang dimaksud dalam bentuk negara, maka konstitusi dimaksud berisi mengenai apa dan bagaimana kekuasaan di dalam suatu negara dipergunakan untuk mencapai tujuan negara tersebut.

Dari sisi bentuk perumusannya, konstitusi dapat dikelompokan dalam tiga bentuk, yaitu: (i) terdokumentasi secara tertulis dalam satu naskah hukum yang disebut Undang-Undang Dasar; atau (ii) tertulis secara tidak terdokumentasi dalam satu naskah tetapi tercatat dalam banyak naskah sejarah; maupun (iii) tidak tertulis sama sekali melainkan hanya tumbuh dan ditaati dalam praktik penyelenggaraan kekuasaaan negara (Asshiddiqie, 2014:29). Pada umumnya negara menggunakan bentuk perumusan konstitusi yang pertama dimana mendokumentasikan konstitusinya dalam satu dokumen yang disebut dengan Undang-Undang Dasar. Konstitusi Amerika yang dibentuk pada tahun 1787 merupakan pelolor konstitusi terdokumentasi. Selain itu ada pula negara yang tidak mengandalkan konstitusi terdokumentasi sebagai Undang-Undang Dasar. Negara Inggris mengembangkan konstitusinya dari naskah-naskah sejarah seperti *Magna Charta* (1215) dan *Bill of Rights* (1698) dan praktik-praktik ketatanegaraan yang disebut *convention* sebagai konstitusinya.

Sementara itu, konstitusionalisme merupakan paham dimana konstitusi dijadikan sebagai panduan dalam segala aktivitas kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan. Konstitusionalisme menjadikan konstitusi sebagai poros dari hubungan-hubungan sosial, ekonomi, politik dan lingkungan. Di Indonesia sendiri, gagasan konstitusionalisme tumbuh bersamaan dengan terbentuknya Negara Republik Indonesia. Gagasan tersebut diperbincangkan dalam persidangan untuk persiapan kemerdekaan Indonesia baik di dalam BPUPKI maupun PPKI. Selanjutnya, gagasan konstitusionalisme mengalami pasang naik dan surut seiring dengan perjalanan penyelenggaraan negara.

Namun, bila diperiksa lebih jauh, gagasan konstitusionalisme telah muncul di tanah yang kini disebut Indonesia itu sejak zaman kolonial Belanda. Gagasan konstitusionalisme, demokrasi dan liberalisme yang meletup sejak revolusi Perancis 1789 menjalar keseluruh dataran Eropa sampai ke Belanda. Gagasan tersebut baru muncul di tanah Jajahan Hindia Belanda lebih dari setengah abad setelahnya. Hal mana ditandai dengan revisi pengaturan tentang Peraturan untuk Penyelenggaraan Daerah Jajahan (*Regering Reglement*) 1854 (Wignjosoebroto, 1995:24-5). Ketentuan tersebut mulai mengoreksi kesewenang-wenangan penguasa kolonial yang menerapkan sistem tanam paksa (*cultuur stelsel*).

Dalam sejarahnya, gagasan konstitusionalisme hadir untuk merespons penyelenggaraan negara yang despotik dan otoriter. Oleh karena itu dapat dipahami, gagasan konstitusionalisme pada masa kolonial hadir untuk merepons sistem tanam paksa yang banyak menyengsarakan rakyat. Demikian pula, gagasan konstitusionalisme yang hadir di Indonesia pasca Orde Baru juga merupakan respons terhadap pemerintahan otoritarian Orde Baru yang telah berkuasa kurang lebih dari 32 tahun.

Semangat konstitusionalisme berkembang pada negara-negara yang memiliki konsitusi tertulis. Amerika merupakan salah satu negara yang paling bangga dengan konstitusi tertulis yang mereka miliki. Di dalam *Declaration of Independence* Amerika Serikat yang disetujui pada 4 Juli 1776 merupakan titik awal berkembangnya gagasan konstitusionalisme di negara tersebut yang kemudian disusul dengan pembentukan Konstitusi Amerika pada tahun 1787. Padanan dari paham konstitusionalisme ini adalah *the rule of law.* Kedua paham ini sama-sama menekankan pentingnya peranan hukum dalam mengatur kehidupan kenegaraan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Berbeda dengan paham konstitusionalisme yang berkembang di Amerika Serikat, paham *rule of law* pada mulanya berkembang di Inggris, sebuah negara yang tidak memiliki suatu konstitusi tertulis yang terkodifikasi (Dicey, 2008:251-6). Oleh karena itu, diskursus tentang konstitusionalisme sepadan dengan diskursus tentang negara hukum (*the rule of law*).

Pengertian Agraria

Istilah 'agraria' berasal dari kata bahasa Latin '*ager*', artinya: a) lapangan; b) pedusunan (lawan dari perkotaan); c) wilayah; tanah negara.[7] Saudara kembar dari istilah itu adalah '*agger*' artinya: a) tanggul penahan/pelindung; b) pematang; c) tanggul sungai; d) jalan tambak; e) reruntuhan tanah; f) bukit (Sitorus dalam Suhendar dkk, 2002:29). Dalam bahasa Belanda, dikenal dengan kata *akker* yang berarti tanah pertanian, dalam bahasa Yunani kata *agros* yang juga berarti tanah pertanian. Dalam bahasa Latin, *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* berarti perladangan, persawahan dan pertanian. Dalam bahasa Inggris, *agrarian* berarti tanah untuk pertanian. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian. Dalam *Black Law Dictionary* arti agraria adalah segala hal yang terkait dengan tanah, atau kepemilikan tanah terhadap suatu bagian dari suatu kepemilikan tanah (*agrarian is relating to land, or land tenure to a division of landed property*).

Sekilas pengertian-pengertian di atas menunjukan bahwa cakupan dari kata agraria itu hanya berkaitan dengan tanah, khususnya tanah pertanian. Hal itu dapat dibenarkan bila melihat sejarah penggunaan kata *terra* yang berarti tanah dan *agraria* pada masa Romawi. Pada masa Romawi terdapat *Jus Terra* sebagai hukum pertanahan dan salah satu aturan untuk melaksanakan hukum pertanahan itu melalui distribusi tanah dari kelompok-kelompok senator kepada rakyat dibuatkan *Lex Agraria* pada tahun 133 SM di masa kekuasaan Tiberius. Dengan demikian, dalam sejarahnya kata agraria itu cakupannya lebih kecil dari pada kata tanah (Soesangobeng, 2013:11). Di dalam bahasa Inggris, kata *land* pun lebih luas dari kata *agrarian* sebab kata *land* selain berarti tanah dapat pula berarti *negeri*.

Pada masa Kolonial Belanda pun di Hindia Belanda kata agraria (*agrarische*) dimaksudkan untuk mengatur tanah-tanah pertanian

---

[7]Kamus Bahasa Latin-Indonesia karangan Prent, dkk., (1969). Lihat juga World Book Dictionary,(1982).

seperti dengan dikeluarkannya *Agrarische Wet* 1870, bukan *Land Wet* untuk mengatur semua tanah dan sumber daya alam lainnya seperti hutan dan tambang – bahkan pada awalnya aturan yang dirancang adalah *Cultuur Wet* (UU tentang Usaha Pertanian) yang dipersiapkan oleh Menteri Kolonial van de Putte (Wignjosoebroto, 1995:87).[8] Hal itu dibuktikan sebab kemudian aturan kolonial untuk hutan diatur dalam bentuk *Bosch Ordonantie*, sedangkan untuk pertambangan diatur melalui *Nederlands-Indische Mijnwet* 1899 (UU Pertambangan Hindia-*Belanda*).

Meskipun pada awalnya kata agraria itu bermakna sempit, namun perkembangan berikutnya telah terjadi perluasan atas makna agraria. Agraria kemudian dimaknai sebagai hubungan-hubungan antara manusia dengan tanah dan sumber daya alam lainnya termasuk air, hutan, kebun dan bahkan sumber daya yang ada pada perut bumi seperti bahan-bahan tambang. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menjadi suatu penanda perluasan makna agraria tersebut sebab di dalam UUPA yang dimaksud dengan agraria mencakup pula seluruh tanah, air, angkasa serta kekayaan alam yang melekat padanya. Sehingga sekarang bila orang berbicara tentang agraria, itu bukan saja membicarakan tanah pertanian, tetapi membicarakan berbagai sektor dalam pengelolaan sumber daya alam (Bdk Wiradi, 1984:313; Warman, 2010:45).

Dengan demikian, lingkup pengertian agraria dalam konteks kebijakan di Indonesia tidak lagi hanya sebatas tanah pertanian belaka, melainkan lebih luas sehingga meliputi, bumi air dan kekayaan yang terkandung padanya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Lebih lanjut, jenis-jenis sumber agraria yang juga merupakan lingkup agraria adalah sebagai berikut (Sitorus dalam Suhendar dkk, 2002:34-5):

---

[8]Rancangan *Cultuur Wet* yang dipersiapkan Menteri Koloni van de Putte ketika dibahas di Parlemen Belanda tidak diterima sepenuhnya. Terdapat dorongan untuk amandemen rancangan tersebut. Van de Putte yang mengusung rancangan itu tidak menyetujui dan akhirnya tidak melanjutkan rancangan itu. Rancangan penggantinya adalah yang kemudian menjadi *Agrarische Wet 1870* (Wignjosoebroto, 1985:87).

a. Tanah, atau permukaan bumi. Jenis sumber agraria ini adalah modal alami utama dalam kegiatan pertanian dan peternakan. Petani memerlukan tanah untuk lahan usaha tani. Sementara peternak memerlukan tanah untuk padang rumput.
b. Perairan. Jenis sumber agraria ini adalah modal alami utama dalam kegiatan perikanan; baik perikanan sungai maupun perikanan danau dan laut. Pada dasarnya perairan merupakan arena penangkapan ikan (*fishing ground*) bagi komunitas nelayan.
c. Hutan. Inti pengertian "hutan" di sini adalah kesatuan flora dan fauna yang hidup dalam suatu wilayah (kawasan) di luar kategori tanah pertanian. Jenis sumber agraria ini secara historis adalah modal alami utama dalam kegiatan ekonomi komunitas-komunitas perhutanan, yang hidup dari pemanfaatan beragam hasil hutan menurut tata kearifan lokal.
d. Bahan tambang. Jenis sumber agraria ini meliputi ragam bahan tambang/mineral yang terkandung di dalam "tubuh bumi" (di bawah permukaan dan di bawah laut) seperti minyak, gas, emas, bijih besi, timah, intan, batu-batu mulia, fosfat, pasir, batu, dan lain-lain.
e. Udara. Jenis sumber agraria ini tidak saja merujuk pada "ruang di atas bumi dan air" tetapi juga materi "udara" (CO_2) itu sendiri. Arti penting materi "udara" sebagai sumber agraria baru semakin terasa belakangan ini, setelah polusi asap mesin atau kebakaran hutan mengganggu kenyamanan, keamanan, dan kesehatan manusia.

Lingkup agraria pada hakikatnya sama dengan lingkup wilayah dan ruang, yaitu wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Bila dikaitkan dengan negara, maka agraria adalah wadah dimana negara tersebut ada.

Mengapa konstitusi agraria?

Konstitusi agraria yang dimaksud dalam buku ini membahas persoalan agraria di dalam konstitusi, perkembangannya dan pelaksanaannya dalam kebijakan pemerintah serta penafsiran-penafsiran terhadapnya dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi. Konstitusi agraria berada pada dua perkembangan kajian hukum, yaitu kajian hukum konstitusi dan hukum agraria. Selama ini kajian hukum konstitusi (*constitutional law*) yang di Indonesia lebih dikenal dengan kajian 'hukum tata negara' umumnya mengkaji dimensi kelembagaan negara, peraturan perundang-undangan atau mengkaji hak-hak asasi manusia dan warga negara di dalam konstitusi, terutama berkaitan dengan hak-hak sipil dan politik, misalkan kebebasan berserikat, partai politik, pemilihan umum dan sekalian aspek yang berkaitan dengan hal tersebut.

Di tengah perkembangan kajian hukum konstitusi, konstitusi agraria hadir sebagai suatu ranah baru di tengah kecenderungan semakin luasnya objek kajian dari hukum konsitusi. Beberapa studi kontemporer tentang konstitusi sudah memperluas ruang perantauannya dari persoalan yang belum banyak dibahas sebelumnya. Misalkan dalam dua buku dari Jimly Asshiddiqie baru-baru ini yang membahas persoalan lingkungan hidup dan persoalan ekonomi dari sudut pandangan hukum konstitusi dalam buku *Green Constitution* dan buku Konstitusi Ekonomi (*Economic Constitution*) (Asshiddiqie, 2010). Contoh lain, Neil Walker di Edinburg University mengembangkan studi konstitusi dalam masyarakat majemuk dan supra-negara di Eropa dengan menawarkan wacana Konstitusi Pluralis (*Constitutional Pluralism*). Buku ini berada dalam semangat perantauan dari kajian konstitusi yang sama, yang dalam hal ini membahas persoalan agraria, sehingga disebut sebagai Konstitusi Agraria (*agrarian constitution*). Ranah yang lebih luas dalam kajian konstitusi dikemudian hari barangkali akan membahas persoalan yang selama ini masih kurang didalami seperti perburuhan (*labor constitution*), perempuan (*feminist constitution*), keuangan (*financial constitution*), maritim (*maritime constitution*) dan seterusnya.

Sementara itu, dalam kajian hukum agraria, persoalan konstitusi juga masih jarang dibahas. Dimensi yang lebih menonjol selama ini dalam kajian hukum agraria adalah dimensi hukum perdata dan hukum administrasi negara. Dimensi hukum keperdataan tentang tanah, misalkan menyinggung persoalan jual beli, hibah waris dan seterusnya. Dimensi hukum administrasi negara membahas bagaimana hubungan hukum antara negara dengan warga negara dalam urusan administrasi keagrariaan. Hukum administrasi negara dalam hal ini acapkali membicarakan soal hak dan perizinan serta berbagai konsesi yang berkaitan dengan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Padahal pangkal dari hukum administrasi negara itu adalah konstitusi.

Sebagai bagian dari hukum publik, konstitusi agraria membahas dimensi yang lebih luas dan mendasar dari pada hukum administrasi negara yang berkaitan dengan masalah agraria. Dikatakan lebih luas dan mendasar sebab ia berpangkal kepada konstitusi yang merupakan hukum tertinggi di dalam suatu negara. Konstitusi merupakan hukum dasar yang mendasari berbagai aktivitas hukum yang terjadi di dalam penyelenggaraan negara.

Kesadaran akan perlunya konstitusi pun semakin meningkat di Indonesia. Ide tentang konstitusionalisme, meskipun telah disemai lama di Indonesia, bahkan benih-benihnya sudah ada sejak zaman kolonial, tetapi pada saat ini perkembangannya jauh lebih maju. Proses amandemen UUD 1945 pada tahun 1999-2002 serta terbentuknya Mahkamah Konstitusi berserta beberapa instansi pemerintah lainnya dalam rangka perwujudan negara hukum telah mendorong bersemainya gagasan konstitusionalisme. Orang-orang bicara tentang hak mereka yang dilanggar bukan saja sebagai hak asasi manusia, tetapi juga sebagai hak konstitusional.

Pada titik itu pula, konstitusi agraria mengajukan amunisi bagi perjuangan mewujudkan keadilan agraria berdasarkan konstitusi. Kajian konstitusi agraria hendak memberikan landasan bagi tuntutan dari pihak-pihak yang selama ini mengalami ketidakadilan agraria untuk menuntut hak-hak mereka sebagai hak konstitusional. Untuk kondisi Indonesia, tidak dapat dipungkiri, bahwa stigma kepada

orang-orang yang memperjuangkan tanahnya sebagai 'sisa-sisa' Partai Komunis Indonesia masih melekat dan sengaja dihembuskan. Sebab itulah, dengan memberikan landasan konstitusional bagi orang-orang yang memperjuangkan tanahnya yang dirampas, maka perjuangannya itu menjadi perjuangan kewarganegaraan yang berlandaskan konstitusi.

Konstitusi agraria juga hendak menjadi argumentasi bagi upaya-upaya untuk menempatkan para petani dan kelompok marginal sebagai warga negara yang memiliki hak. Hal ini bertalian pula dengan penataan ulang hubungan antara negara dan warga negara. Dalam doktrin hak asasi manusia, ketika warga negara diposisikan sebagai pemilik hak, maka tanggungjawab negaralah untuk mengakui, menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak warga negara tersebut. Dengan cara pandang ini, maka negara tidak dibenarkan merampas tanah-tanah rakyat baik yang kemudian dipergunakan untuk konsesi kepada swasta maupun wilayah-wilayah konservasi yang membatasi akses warga untuk memperoleh manfaat dari sumber daya. Selain itu, konstitusi agraria menjadi landasan penting untuk mewujudkan pengintegrasian warga ke dalam negara karena selama ini, konflik-konflik agraria yang melibatkan petani, masyarakat adat dan sebagainya telah mengganggu proses integrasi petani, masyarakat adat dan kelompok marginal lainnya untuk menjadi warga negara yang dihargai keberadaannya sebagai manusia Indonesia yang dicita-citakan dengan pendirian Republik Indonesia.

Konstitusi agraria di berbagai negara

Konseptualisasi hubungan negara dan rakyatnya dengan tanah dan sumber daya alam lainnya yang disebut dengan konstitusi agraria tidak saja terjadi di Indonesia. Telah banyak negara yang menempuh jalur serupa. Konstitusi Uni-Soviet 1918 misalnya dalam Bab 2, Pasal 1 paragraf 3a dan 3b mendeklarasikan bahwa semua tanah adalah milik negara (*all land is declared national property*) dan kepemilikan tanah perorangan dihapuskan (*private ownership of land is abolished*). Ketentuan tersebut sejalan dengan sistem ekonomi komunis dimana

semua alat produksi, termasuk sumber-sumber agraria dimiliki oleh negara (Asshiddiqie, 2010:281). Namun setelah berubah menjadi Republik Federasi Rusia, konstitusi baru yang dibuat tahun 1993 tidak lagi mengatur tentang kepemilikan negara atas agraria.

Berbeda dengan Uni Soviet-Rusia, Konstitusi Vietnam 2001 yang telah mengalami liberalisasi yang mendasar tetap menatur prinsip penguasaan negara di dalam konstitusinya sebagaimana dalam Pasal 17:

> "*The land, forests, rivers and lakes, water supplies, wealth lying underground or coming from the sea, the continental shelf and the air, the funds and property invested by the State in enterprises and works in all branches and fields - the economy, culture, society, science, technology, external relations, national defence, security - and all other property determined by law as belonging to the State, come under ownership by the entire people.*"

Sementara itu, Konstitusi Filipina 1987 juga mengatur hubungan antara negara dengan agraria sebagaimana dinyatakan dalam Article XII, section 2:

> *All lands of the public domain, waters, minerals, coal, petroleum, and other mineral oils, all forces of potential energy, fisheries, forests or timber, wildlife, flora and fauna, and other natural resources are owned by the State. With the exception of agricultural lands, all other natural resources shall not be alienated. The exploration, development, and utilization of natural resources shall be under the full control and supervision of the State...*"

Selain mengatur hubungan penguasaan/pemilikan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya, konstitusi Filipina juga mengatur pengakuan tentang hak-hak masyarakat adat (*indigenous peoples*) seperti dalam Article II section 22 dan Article XII section 5 Konstitusi Filipina yang berbunyi:

> *"Article II Section 22: The State recognizes and promotes the rights of indigenous cultural communities within the framework of national unity and development*

Article XII Section 5: The State, subject to the provisions of this Constitution and national development policies and programs, shall protect the rights of indigenous cultural communities to their ancestral lands to ensure their economic, social, and cultural well-being.

The Congress may provide for the applicability of customary laws governing property rights and relations in determining the ownership and extent of ancestral domain."

Tidak semua konstitusi negara-negara dunia mengatur hubungan antara negara dengan agraria. Negara-negara yang menganut ideologi liberal, terutama negara-negara barat seperti Amerika, Prancis, Jerman tidak mengatur tentang hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam di dalam konstitusinya. Meskipun tidak mengatur di dalam konstitusinya, tidak berarti bahwa negara-negara liberal tidak menguasai sumber-sumber agraria.

Sementara itu negara-negara komunis-sosialis dan yang mengalami transisi politik melakukan perubahan terhadap hubungan negara dengan agraria di dalam konstitusinya. Beberapa negara melakukan konstitusionalisasi agraria seperti Filipina dan Brazil. Kedua negara ini, bukan saja memperkuat penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya, tetapi juga memasukan ketentuan tentang Reforma Agraria (*agrarian reform*) di dalam konstitusinya untuk merombak tatanan agraria lama menjadi tatanan agraria baru. Negara lain seperti Uni-Soviet ketika berubah menjadi Republik Federasi mengubah menghilangkan prinsip pemilikan negara atas agraria di dalam konsitusi barunya (*dekonstitusionalisasi agraria*) yang sejalan dengan semangat liberalisasi *Glasnost* (keterbukaan politik) dan *Perestroika* (restrukturisasi ekonomi) yang dicanangkan Michael Gorbachev (Brown, 1996).

Sedangkan Indonesia telah mengalami berkali-kali perubahan konstitusi baik dalam bentuk penggantian konstitusi (1949, 1950, 1959) maupun amandemen konstitusi (1998-2002). Ketentuan tentang hubungan penguasaan negara atas agraria hampir selalu ada dan dengan rumusan ketentuan yang sama, yaitu: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh

negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Ketentuan ini semula terdapat dalam Pasal 32 ayat (3) dari dokumen UUD yang dipersiapkan oleh BPUPKI. Kemudian ketika pengesahan UUD yang pertama, ketentuan tersebut bergeser menjadi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 (Bab II buku ini). Prinsip penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya sempat hilang dalam Konstitusi RIS yang hanya berlaku beberapa bulan di Indonesia. Kemudian prinsip tersebut kembali hidup dalam Pasal 38 ayat (3) UUD Sementara 1950. Ketika Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan menyatakan kembali berlaku UUD 1945, maka prinsip tersebut kembali tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Bergulirnya reformasi dan proses amandemen UUD 1945 tidak mengubah keberadaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 terdapat dua kata yang menentukan. Kata tersebut dirumuskan secara pasif dengan perkataan 'dikuasai' dan 'dipergunakan'. Bila diubah menjadi kata aktif, maka ia akan menjadi perkataan 'menguasai' dan 'mempergunakan'. Kata 'dikuasai' memberikan wewenang kepada negara untuk melaksanakan fungsi-fungsi kenegaraan dalam mengusai tanah dan sumber daya alam lainnya (instrumental/alat). Kata 'dipergunakan' mengandung suatu perintah kepada negara untuk mempergunakan kewenangannya bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat (*teleologic*/tujuan). Dua prinsip itu, antara alat dan tujuan, merupakan prinsip yang dikehendaki berkaitan dengan hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Letak buku ini dalam kajian terdahulu

Beberapa penelitian telah dilakukan untuk memahami hubungan antara negara dan warga negara terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya. Pada masa kolonialisme, Gubernur Jenderal memerintahkan para peneliti terlebih dahulu melakukan penelitian sebelum melahirkan kebijakan tentang pertanahan di Hindia Belanda, seperti yang dilakukan oleh Thomas Stamford Raffles dan

juga Herman Willem Daendels dengan dukungan Muntinghe dalam menelurkan kebijakan pertanahan di Jawa pada permulaan abad 19. Demikian pula dengan sebuah hasil penelitian yang fenomenal pada masa kolonial lahir dari Cornelis Van Vollenhoven berjudul *De Indonesier en Zijn Grond* (Orang Indonesia dan Tanahnya) berbentuk sebuah pamflet yang diterbitkan tahun 1923 untuk menentang rancangan amandemen Pasal 62 *Regeringsreglement* 1854 (Konstitusi Hindia Belanda 1854) yang dianjurkan G.J. Nolst Trenite (penasihat hukum masalah agraria di *Binnenlands Bestuur*) pada bulan Mei 1918 pada *Tweede Kamer* Belanda.

Dalam dua dekade terakhir ini juga terdapat beberapa penelitian berbentuk skripsi, tesis dan disertasi yang membahas hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Sebagai contoh, Abrar Saleng salah satunya menulis disertasi dengan judul *Hak Penguasaan Negara atas Pertambangan Berdasarkan UUD 1945.* Disertasi pada tahun 1999 di Universitas Padjajaran tersebut menyimpulkan bahwa hak penguasaan negara atas pertambangan berbeda dengan hak penguasaan negara atas tanah. Perbedaan tersebut karena pada tanah terdapat dimensi yang lebih kompleks dibandingkan pertambangan, terutama berkaitan dengan dimensi sosial, ekonomi, budaya, dan religius. Selanjutnya Rikardo Simarmata menuliskan skripsi yang kemudian dijadikan buku dengan judul: *Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Pemilikan Tanah Oleh Negara* (2002). Di dalam penelitiannya, Simarmata menyimpulkan bahwa perkembangan konsep tentang pemilikan tanah oleh negara disebabkan oleh perluasan kapitalisme-agraria terutama melalui usaha-usaha perkebunan.

Aslan Noor pada tahun 2003 menulis disertasi di universitas yang sama dengan judul: *Konsepsi Hak Milik atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia, Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia.* Aslan Noor menyimpulkan bahwa hak milik dan hak milik bangsa Indonesia sebagai hak asasi belum memperoleh tempat yang memadai dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia. Konsepsi hak milik yang khas bangsa Indonesia seharusnya menjadi dasar bagi pengaturan, pengurusan dan pengawasan negara atas tanah karena pada

hakikatnya hak perseorangan dan masyarakat atas tanah adalah dasar dan tujuan hak menguasai dari negara.

Nurhasan Ismail telah pula menulis disertasi di Universitas Gadjah Mada pada tahun 2006 dengan judul: *Perkembangan Hukum Pertanahan di Indonesia. Suatu Pendekatan Ekonomi Politik.* Di dalam disertasinya, Nur Hasan membahas perkembangan hukum pertanahan dengan melihat siapa kelompok yang diuntungkan dari adanya hak menguasai tanah oleh negara. Untuk menunjukan adanya perubahan nilai-nilai, Nurhasan membagi perkembangan hukum pertanahan dalam dua periode, yaitu periode 1960-1965 di mana masyarakat lebih menjadi orientasi hukum pertanahan dengan diberlakukannya berbagai peraturan yang berkaitan dengan *landreform*. Sementara itu, pada periode 1966-2005, kelompok yang lebih diuntungkan adalah pihak investor.

Penelitian disertasi yang dilakukan oleh Muhamad Bakri pada tahun 2006 di Universitas Airlangga dengan judul: *Hak Menguasai Tanah oleh Negara. Paradigma Baru untuk Reforma Agraria* menyimpulkan bahwa pembatasan wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai negara atas tanah yang diatur dalam UUPA dibatasi oleh isi hak itu, hak perorangan atas tanah dan hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayatnya. Hak menguasai tanah oleh negara tidak boleh melanggar hak-hak perorangan atas tanah atau hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayatnya itu.

Pada tahun 2009 di Universitas Islam Indonesia, Winahyu Erwiningsih mempertahankan disertasi dengan judul: *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945*. Dalam disertasi tersebut diungkapkan bahwa permasalahan pengaturan, pengurusan dan pengawasan hak atas tanah di Indonesia sampai saat ini masih jauh dari harapan masyarakat. Karena masih banyak peraturan yang belum dibuat, belum sinkron satu dengan lainnya serta peraturan yang ketinggalan zaman. Lemahnya pelaksanaan politik hukum agraria khususnya pertanahan juga berpengaruh pada aspek pengurusan dan pengawasan. Dari hasil analisis yang dilakukan Winahyu, dapat disimpulkan bahwa sampai saat ini masih terjadi tarik- menarik kewenangan urusan

di bidang pertanahan antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini terjadi karena tidak jelasnya ketentuan peraturan perundangan-undangan terutama UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dengan UUPA. Erwiningsih menganjurkan agar kedepan diperlukan penyempurnaan UUPA. Hal ini dilakukan karena UUPA secara struktur kurang mencerminkan aspek normativisasi yang jelas dalam pengaturan pengelolaan sumber daya alam, demikian pula dalam hal perolehan maupun penggunaan tanah.

Beberapa penelitian di atas menunjukan bahwa penelitian yang membahas hubungan antara negara dan warga negara terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya bukanlah ranah penelitian yang baru. Ditengah hasil penelitian-penelitian yang ada, penulis perlu menempatkan penelitian ini secara pas sehingga tidak terjadi pengulangan yang kurang bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan. Beberapa hal yang menjadikan penelitian ini berbeda dengan penelitian yang telah ada, antara lain: *Pertama,* kebanyakan penelitian terdahulu membahas hubungan antara negara dengan tanah dan sumber daya alam lainnya sebagai konsepsi Hak Menguasai Negara (HMN).[9] Hal ini bersandarkan pada Pasal 2 ayat (2) UUPA memang menggunakan frasa 'Hak menguasai dari Negara' yang kemudian disebut sebagai 'Hak Menguasai Negara' oleh kebanyakan peneliti. Di dalam buku ini, penulis menempatkan HMN hanya sebagai salah satu konsepsi dalam hubungan antara negara dengan tanah. Memang pada tataran normatif konsep HMN masih terdapat di dalam UUPA dan beberapa undang-undang lainnya yang masih berlaku sampai hari ini, tetapi dalam tataran konseptual, HMN tidak lagi dapat diposisikan sebagai konsepsi tunggal sebab telah ada berbagai pergeseran terhadapnya, terutama sejak terbentuknya Mahkamah Konstitusi yang memberikan makna baru dalam putusan-putusannya.

Pergeseran konsepsi HMN itu nampak pula pada peraturan perundang-undangan terbaru di bidang agraria, terutama yang lahir

---

[9]Abrar Saleng dalam penelitiannya menggunakan istilah Hak Penguasaan Negara (HPN) untuk menyebutkan hubungan penguasaan negara atas pertambangan (Saleng, 2004:1)

setelah reformasi tidak lagi menggunakan konsep HMN. Demikian pula dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya, terminologi hak menguasai negara sudah mulai ditinggalkan. Oleh karena itu, di dalam buku ini HMN hanya diposisikan sebagai salah satu konsep yang ada dalam tahapan perkembangan konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya.

Kedua, penelitian terdahulu umumnya memfokuskan kajian agraria sebagai tanah (pertanian). Kecuali Abrar Saleng yang membahas konsepsi dan pelaksanaan kebijakan agraria dalam sektor pertambangan. Buku ini membahas agraria dalam pengertian yang luas, yang tidak terbatas pada pertanahan saja. Namun agar tidak terlalu melebar, maka sektor agraria yang dicakupi oleh penelitian ini meliputi pertanahan, perkebunan, kehutanan dan pertambangan. Pada beberapa bagian juga akan dibahas sekilas perkembangan kebijakan pada sektor kelautan dan lingkungan hidup.

Ketiga, periodisasi waktu dan pendekatan. Buku ini membagi periode kebijakan agraria yang merupakan penggunaan terhadap konstitusi agraria dalam tiga rezim pemerintahan, yaitu *Pertama*, periode pemerintahan Presiden Soekarno (1945-1966). Secara formal Presiden Soekarno diangkat pada 18 Agustus 1945 dan diberhentikan oleh MPRS pada tanggal 12 Maret 1967, namun secara substansial peralihan tampuk kekuasaan tersebut telah dimulai sejak dikeluarkannya Surat Perintah 11 Maret 1966. *Kedua*, periode pemerintahan Presiden Soeharto (1966-1998). *Ketiga*, periode pemerintahan setelah Presiden Soeharto (1998-2012). Pada periode terakhir ini ada beberapa presiden antara lain BJ. Habibie, Abdurahman Wahid, Megawati Soekarno Putri dan Susilo Bambang Yudhoyono.

Pembagian ke dalam tiga rezim pemerintahan itu dapat disandingkan dengan perkembangan tiga semangat zaman (*zeitgeist*) dari masing-masingnya (Bdk Fauzi, 1999; Rachman, 2012). Periode 1945-1966 dapat pula disebut sebagai periode dimana semangat nasionalisme sedang menguat. Meskipun pada masa itu terdapat berbagai paham politik, namun semangat nasionalisme yang anti-

kolonialisme tetap menaunginya. Periode 1966-1998 yaitu di mana semangat pembangunan (*developmentalism*) sedang menguat. Sifat anti-kolonial pada masa sebelumnya sudah berkurang. Misi dari rezim ini adalah untuk melakukan pembangunan. Periode ini dihitung sejak 11 Maret 1966 sampai dengan 21 Mei 1998. Tanggal 11 Maret 1966 dijadikan titik awal karena sejak pada tanggal tersebut kekuasaan pemerintahan secara berangsur-angsur telah bergeser dari tangan Presiden Soekarno kepada Soeharto. Periode 1998-2014 ada periode pasca Orde Baru dan transisi menuju demokrasi yang dimulai dengan lengsernya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998. Pada periode ini semangat yang berkembang adalah neoliberalisme selain pula semangat konstitusionalisme.

Pokok-pokok yang dibahas

Setelah menempatkan posisi buku ini, selanjutnya disampaikan pokok-pokok yang dibahas sekaligus argumen utama yang diajukan dalam buku ini, antara lain: **Pertama,** konstitusi agraria yang dimaksud dalam buku ini adalah konstitusi yang digunakan oleh negara-negara yang di dalamnya mengatur tentang hubungan keagrariaan baik antara negara, perorangan warga negara dan kesatuan masyarakat adat dengan tanah dan sumber daya alam lainnya (bab I buku ini). Dalam negara modern, konstitusi menjadi acuan bagi kehidupan kenegaraan dan juga kemasyarakatan. Oleh karena itu konstitusi memiliki peranan penting yang dapat menjadi titik edar bagi berbagai dinamika kemasyarakatan dan kenegaraan, termasuk dalam urusan agraria. Di Indonesia, dasar konstitusional utama dalam hubungan antara negara dengan tanah dan sumber daya alam lainnya adalah Pasal 33 UUD 1945 dan ketentuan lain yang berkaitan dengan hak milik individu serta hak tradisional masyarakat adat.

Kedua, dilihat dari beberapa perkembangan konstitusi agraria di Indonesia terdapat dinamika konstitusionalisasi agraria dalam UUD 1945, kemudian dekonstitusionalisasi agraria melalui Konstitusi RIS. Dengan diberlakukannya UUDS 1950 dilakukan

rekonstitusionalisasi agraria (bab II buku ini). Perubahan tersebut dipengaruhi oleh peranan aktor-aktor utama seperti Mohammad Hatta dan Soepomo. Kemudian pada amandemen UUD 1945 yang berlangsung pada 1999-2002, perubahan konstitusi agraria Indonesia pada Pasal 33 UUD 1945 ditambah dengan dua ayat sebagai bentuk kompromi dari pertarungan antara kelompok ekonom kerakyatan dengan ekonom neoliberal.

Ketiga, norma konstitusi agraria Indonesia yang dirumuskan dalam Pasal 33 UUD 1945 merupakan refleksi keresahan agraria yang terjadi akibat kolonialisme yang berabad lamanya. Oleh karena itu pula, konseptualisasi Hak Menguasai Negara (HMN) di dalam UUPA 1960 sebagai pelaksanaan norma konstitusi tidak dapat dilepaskan dari semangat anti kolonialisme dan nasionalisme yang tumbuh seiring dengan terbentuknya negara baru (bab III buku ini). Konsepsi HMN merupakan penegasan bahwa hanya negara Indonesia yang paling berkuasa atau berdaulat atas tanah air Indonesia, bukan penjajah, perusahaan asing maupun raja-raja pribumi. Konsepsi HMN sejalan pula dengan upaya unifikasi hukum yang mengintegrasikan aturan dan hak-hak rakyat di bawah kekuasaan negara dimana negara dianggap sebagai pengemban hak atau subjek hukum yang mempertahankan haknya itu dari rongrongan pihak luar.

Keempat, konsepsi HMN yang memberikan peran besar kepada negara untuk menguasai tanah dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah telah dimanfaatkan oleh rezim Orde Baru guna menopang pembangunan yang bersandarkan kepada modal swasta, bukan lagi dengan mengandalkan kekuatan rakyat sebagaimana diupayakan oleh rezim sebelumnya. Rezim Orde Baru menggunakan HMN sebagai dalih untuk merampas tanah-tanah rakyat untuk pembangunan yang kemudian melahirkan gerakan perlawanan petani di berbagai daerah. Gerakan-gerakan tersebut menjadikan konsepsi HMN sebagai salah satu sasaran kritik (bab IV buku ini). Hal ini menunjukan bahwa meskipun bersandar pada UUD 1945 dan UUPA 1960 yang sama, kebijakan antara dua rezim politik dapat berbeda jauh.

Kelima, reformasi yang bergulir sejak tahun 1998 menjadi arena kontestasi bagi kelompok yang memperjuangkan reforma agraria. Pembaruan hukum menjadi ranah yang digunakan untuk mengoreksi kebijakan-kebijakan pemerintahan sebelumnya. Berbagai regulasi baik yang mendukung reforma agraria, pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan, sampai dengan yang mendorong berkembangnya pasar tampil secara bertumpuk. Pada masa ini legislasi di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya paling banyak dibuat, terdapat lebih dari 30 undang-undang dalam kurun waktu lima belas tahun. Kebanyakan legislasi tersebut memberikan skema konsesi baru bagi usaha-usaha pemanfaatan sumber daya alam bagi perusahaan (bab V buku ini). Sejauh ini, legislasi lebih banyak ditujukan untuk melayani kepentingan investasi dari pada perombakan tatanan agraria yang semakin timpang.

Keenam, aktivisme judisial (*judicial activism*) yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 memberikan peran baru penafsiran terhadap hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Lewat serangkaian putusannya, Mahkamah Konstitusi telah menghadirkan suatu gagasan baru tentang hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya yang berbeda dengan konsepsi HMN. Dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, istilah HMN sudah mulai ditinggalkan. Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara yang merupakan konsepsi baru penguasaan negara dalam bentuk wewenang pengaturan, membuat kebijakan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan merupakan cara pandang baru yang juga memberikan tolak ukur dan batas-batas penguasaan negara yang tidak boleh dilakukan dengan melanggar hak-hak warga negara. Pengusaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (kemanfaatan, pemerataan, partisipasi dan pengakuan terhadap hak masyarakat adat) (bab VI, VII dan VIII buku ini).

Ketujuh, kolonialisme mempengaruhi konseptualisasi penguasaan negara/penguasa terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya. Melalui Prinsip *Domein Verklaring* yang diperkenalkan

dalam kebijakan kolonial melalui *Agrarische Wet 1870* sebenarnya telah berkembang lama sejak masa VOC yang oleh penguasa kolonial dianggap sejalan dengan cara penguasaan raja-raja pribumi atas tanah (bab IX buku ini). Cara penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya oleh penguasa kolonial dimulai dengan perdagangan rempah-rempah, kemudian melakukan monopoli terhadap hasil bumi, menguasai jalur transportasi laut, menguasai pelabuhan-pelabuhan strategis, mendirikan kota-kota, kemudian masuk lebih jauh ke daratan untuk mengembangkan usaha perkebunan dan kehutanan. Pada pertengahan abad XIX baru mulai melirik usaha pertambangan. Prinsip *Domein Verklaring* yang terdapat di dalam *Agrarische Wet* 1870 ini meskipun telah dicabut dengan UUPA, namun anehnya masih diterapkan dalam kebijakan dan praktik pemerintahan Indonesia, salah satu contoh nyata dapat dilihat dalam sektor kehutanan.

Kedelapan, di dalam buku ini dibahas tiga konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya, yaitu (1) Prinsip *Domein Verklaring;* (2) Hak Menguasai Negara; dan (3) Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara (bab IX buku ini). Prinsip *Domein Verklaring* diperkenalkan melalui *Agrarische Wet 1870* dan sejumlah Ordinansi di bidang kehutanan. Sementara itu, Hak Menguasai Negara pertama kali diperkenalkan dalam UUPA 1960 dan diikuti oleh sejumlah undang-undang berikutnya. Sedangkan Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara merupakan gagasan baru yang berkembang dari *judicial activism* berkaitan dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam menafsirkan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 (bab VIII dan IX buku ini). Buku ini memiliki pandangan bahwa Konsepsi HMN hanyalah salah satu dari konsepsi mengenai hubungan antara negara dengan tanah dan sumber daya alam di Indonesia. Saat ini konsepsi tersebut tengah bergeser seiring dengan berbagai penafsiran yang hadir dari putusan Mahkamah Konstitusi.

Kesembilan, konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya berkaitan dengan bagaimana negara memperlakukan tanah-tanah rakyat. Oleh karena itu, konstitusi

agraria berkaitan dengan tanah air masyarakat adat. Keberadaan tanah air masyarakat adat menjadi salah satu pembatas bagi keberlakuan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Sehingga penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya tidak boleh serta merta menjadi alasan untuk perampasan tanah-tanah masyarakat adat (bab IX dan bab X buku ini).

Kesepuluh, konstitusi agraria dapat dilekatkan tugas untuk mendorong reforma agraria. Beberapa negara telah menjadikan konstitusinya sebagai konstitusi reforma agraria seperti Filipina dan Brazil, dimana di dalamnya secara tegas dirumuskan agenda-agenda pembaruan agraria sebagai bagian dari muatan konstitusi. Konstitusi Indonesia perlu diarahkan menjadi konstitusi reforma agraria sehingga bisa menjadi penambah argumentasi perjuangan keadilan agraria di tengah situasi ketimpangan penguasaan tanah (bab X buku ini). Cara untuk menjadikan konstitusi indonesia menjadi konstitusi pembaruan agraria tidak saja dapat dilakukan dengan amandemen formal (*formal amendment*), tetapi juga dapat dilakukan dengan penafsiran oleh lembaga peradilan (*judicial interpretation*), maupun pelaksanaannya dalam kehidupan sehari-hari dan kebijakan pemerintah (*constitution usage*). Proyeksi untuk mendayagunakan hukum sebagai alat reforma agraria diproyeksikan di dalam bagian akhir buku ini.

Kesimpulan

Konstitusi agraria merupakan konstitusi yang berisi prinsip dan norma dasar tentang hubungan antara negara dan warga negara terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya. Istilah Konstitusi Agraria merupakan istilah baru baik dalam kajian konstitusi maupun kajian agraria. Kajian ini melihat bagaimana masalah agraria dilihat dari optik studi konstitusi yang berkaitan dengan bagaimana kewenangan negara harus dijalankan serta bagaimana jaminan terhadap hak asasi warga negara bisa dihormati, dilindungi dan dipenuhi.

Konstitusi agraria menjadi titik edar dari relasi antara negara, pasar dan masyarakat dalam suatu negara. Hubungan-hubungan keagrariaan dalam konstitusi suatu negara merupakan idealisasi mengenai tatanan masyarakat yang hendak dibangun. Memasukan prinsip dan norma mengenai hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam merupakan karakter dari konstitusi negara sosialis dan negara-negara baru yang merdeka dari kolonialisme.

Konstitusi agraria selain memberikan legalitas dan legitimasi penguasaan tanah dan sumber daya alam kepada negara, juga menjadi argumentasi bagi upaya-upaya untuk menempatkan para petani dan kelompok marginal sebagai warga negara yang memiliki hak. Hal ini bertalian pula dengan penataan hubungan antara negara dan warga negara. Dalam doktrin hak asasi manusia, ketika warga negara diposisikan sebagai pemilik hak, maka tanggungjawab negaralah untuk mengakui, menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak warga negara tersebut. Dengan cara pandang ini, maka negara tidak dibenarkan merampas tanah-tanah rakyat baik yang kemudian dipergunakan untuk konsesi kepada swasta maupun wilayah-wilayah konservasi yang membatasi akses warga untuk memperoleh manfaat dari sumber daya. Selain itu, konstitusi agraria menjadi landasan penting untuk mewujudkan pengintegrasian warga ke dalam negara karena selama ini, konflik-konflik agraria yang melibatkan petani, masyarakat adat dan sebagainya telah mengganggu proses integrasi petani, masyarakat adat dan kelompok marginal lainnya untuk menjadi warga negara yang dihargai keberadaannya.

BAB II

PERKEMBANGAN KONSTITUSI AGRARIA INDONESIA

Undang-Undang Dasar merupakan satu monumen, suatu dokumen antropologi karena mengekspresikan kosmologi bangsa, mengejawantahkan cita-cita, harapan dan mimipi-mimpi tentang membangun negara.

Satjipto Rahardjo (2007)

Dinamika permasalahan agraria erat kaitannya dengan dinamika perjalanan Negara Republik Indonesia. Perkembangan sosial, politik dan ekonomi memberikan pengaruh terhadap keberadaan dan substansi konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia yang pada gilirannya juga mempengaruhi bagaimana permasalahan agraria ditempatkan di dalam konstitusi. Perkembangan konstitusi itu dapat dikelompokkan ke dalam beberapa tahapan yang secara berurutan dapat dikelompokan dalam lima tahapan mulai dari UUD 1945 (1945-1949), Konstitusi Republik Indonesia Serikat (1949-1950), UUD Sementara 1950 (1950-1959), kembali ke UUD 1945 (1959-1999), dan UUD 1945 hasil paket empat kali amandemen (1999- sekarang).

Bagian ini membahas bagaimana permasalahan agraria baik mengenai dasar-dasar penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya, maupun mengenai hak-hak warga negara dan

masyarakat adat tehadap wilayahnya dimunculkan dalam berbagai konstitusi yang pernah berlaku dan dipersiapkan di Indonesia. Bagian ini sekaligus juga menampilkan bagaimana pertarungan kelompok yang memiliki perbedaan latar kepentingan ekonomi-politik atau ideologi saling bertarung dalam proses penyusunan dan perubahan konstitusi.

Konstitusionalisasi Agraria dalam UUD 1945

Gagasan untuk menata hubungan antara negara dengan tanah dan sumber daya alam lainnya telah muncul sejak penyiapan UUD Indonesia pertama kali pada tahun 1945 dalam persidangan-persidangan BPUPKI dan PPKI. Beberapa tokoh kunci yang banyak mempengaruhi konstitusionalisasi agraria dalam konstitusi Indonesia antara lain Soepomo, Mohammad Hatta, Muhammad Yamin dan juga Soekarno.

Di dalam pidato mengenai filosofi pendirian negara yang merdeka, Soepomo pada 31 Mei 1945 menyampaikan gagasannya tentang konsep penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya dalam kerangka negara integralistik yang dipromosikannya. Dikatakan oleh Soepomo bahwa:

> "Dalam Negara yang berdasar integralistik berdasar persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem Sosialisme Negara (*Staats Socialisme*)." Dengan sistem sosialisme negara yang dimaksudnya itu, maka:
>
> "Dalam Negara Indonesia baru, dengan sendirinya menurut keadaan sekarang, perusahaan-perusahaan sebagai lalu-lintas, *electriciteit*, perusahaan alas rimba harus diurus oleh negara sendiri. Begitupun tentang hal tanah. Pada hakekatnya negara yang menguasai tanah seluruhnya. Tambang-tambang yang penting untuk negara akan diurus oleh negara sendiri. Melihat sifat masyarakat Indonesia sebagai masyarakat pertanian, maka dengan sendirinya tanah pertanian menjadi lapangan hidup dari kaum tani dan negara harus menjaga supaya tanah pertanian itu tetap dipegang oleh kaum tani" (Bahar dkk, 1995:43).

Dalam pandangan demikian, maka bagi Soepomo, hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya harus dikaitkan dengan sistem ekonomi yang hendak dibangun. Dalam hal ini yang didukung oleh Soepomo adalah sistem sosialisme negara dengan tidak mengabaikan realitas sosial masyarakat agraris Indonesia, dimana mayoritas penduduknya adalah petani.

Keterpautan antara sistem ekonomi dan agraria ini juga muncul dalam banyak pidato dan komentar-komentar Mohammad Hatta sepanjang perumusan konstitusi dan dikemudian hari. Mohammad Hatta adalah orang yang dianggap paling bertanggungjawab dalam perumusan konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Bahkan Hatta dianggap sebagai arsitek dari Pasal 33 UUD 1945 secara keseluruhan, yaitu ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dengan judul bab tentang Kesejahteraan Sosial. Dalam perumusan di BPUPKI, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 terletak pada Pasal 32 sebagaimana dihasilkan oleh Panitia Perancang UUD pada 13 Juli 1945 (Bahar dkk, 1995:231-2), namun ketika disahkan pada persidangan PPKI untuk menjadi konstitusi Indonesia yang pertama pada 18 Agutus 1945, baru ketentuan itu bergeser menjadi Pasal 33.

BAB XIV
Kesejahteraan Sosial
Pasal 33

(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Terdapat satu perbedaan kata antara naskah yang dipersiapkan oleh BPUPKI dengan naskah yang disahkan menjadi bagian UUD 1945, yaitu berkaitan dengan Pasal 32 ayat (2) UUD 1945 yang kemudian menjadi Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Di dalam naskah yang telah dibahas di dalam

sidang BPUPKI, ketentuan tersebut dituliskan: "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh pemerintah." Sementara itu di dalam naskah yang disahkan pada 18 Agustus 1945 tertulis: "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara." Jadi ada perbedaan antara penggunaan kata "pemerintah" dengan "negara". Dalam bahasa sehari-hari kata negara dapat diganti dengan kata pemerintah, begitu pula sebaliknya. Tetapi antara kedua kata tersebut memiliki perbedaan yang mendasar. Negara adalah badan yang menaungi seluruh rakyat, pemerintah dan tanah airnya, sedangkan pemerintah adalah bagian dari badan (negara) tersebut yang menjalankan fungsi pemerintahan. Kata negara lebih luas maknanya dari pada Pemerintahan.

Dalam persidangan PPKI pada 18 Agustus 1945 tidak nampak ada perdebatan panjang berkaitan dengan perubahan kata "pemerintah" menjadi "negara" tersebut. Abrar Saleng menyebutkan bahwa hal itu karena panitia perancang UUD 1945 menyadari kelemahan apabila menggunakan kata pemerintah sebab pemerintah bisa berganti, sedangkan negara adalah tetap negara (Saleng, 2004:28). Selain itu, bila kata "pemerintah" dipertahankan pada ayat (2), maka menjadi tidak imbang dengan ketentuan pada ayat (3) yang menyebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara (bukan oleh pemerintah) dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Digantinya kata Pemerintah menjadi Negara dalam Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945 secara tersirat juga memiliki makna agar kelak bila penguasaan itu diberikan kepada Pemerintah, maka Pemerintah bisa *vis a vis* dengan rakyatnya. Tetapi bila yang dipergunakan adalah kata Negara, maka Pemerintah harus sadar diri bahwa terhadap penguasaan cabang-cabang produksi yang penting terdapat pula kepentingan rakyat di dalamnya.

Dalam perkembangannya sering kali muncul debat berkaitan dengan makna Pasal 33 UUD 1945, terutama pada hal apakah hubungan negara dalam ketentuan tersebut diposisikan sebagai penguasa atau sebagai pemilik dari tanah dan sumber daya

alam lainnya. Berkaitan dengan permasalahan itu maka perlu merujuk kepada pemikiran Mohammad Hatta. Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara di dalam Pasal 33 UUD 1945 tidak berarti bahwa negara sendiri menjadi pemilik sekaligus sebagai pengusaha, usahawan atau *ordernemer*. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal (Hatta, 1977:28). Senafas dengan itu, Panitia Keuangan dan Perekonomian bentukan BPUPKI yang diketuai oleh Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut:

(1) Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat;
(2) Semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar mestinya persertaan pemerintah;
(3) Tanah haruslah di bawah kekuasaan negara; dan
(4) Perusahaan tambang yang besar dijalankan sebagai usaha negara.

Bandingkan dengan pendapat Muhammad Yamin dan Bagir Manan. Muhammad Yamin merumuskan pengertian dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi (Yamin, 1954: 42-3). Kemudian Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara, sebagai berikut: (1) Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, (2) Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan, (3) Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu (Manan, 1995:12).

Dalam salah satu lampiran risalah persidangan BPUPKI dan PPKI terselip penjelasan dari para penyusun UUD 1945 berkaitan

dengan "Soal Perekonomian Indonesia Merdeka" yang di dalamnya terdapat penjelasan tentang hubungan antara negara dengan tanah. Dinyatakan di dalam naskah tersebut:

> "**Tanah**, sebagai **faktor produksi yang utama** dalam masyarakat Indonesia, haruslah di bawah kekuasaan negara. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang-seorang untuk menindas dan memeras hidup orang lain."[10]

Di dalam dokumen tersebut juga diuraikan empat macam soal praktis yang harus dihadapi setiap waktu. Salah satu dari persoalan tersebut adalah berkaitan dengan memperbesar produksi dalam segala lapangan. Himbauan tersebut menghendaki "*Particuliere Landrijen*" atau tanah partikelir dijadikan milik pemerintah dan dibagikan kepada rakyat sekeluarga atau kepada koperasi rakyat. Milik tanah yang besar-besar yang tenyata tidak rasional dan tidak produktif usahanya, dibagikan kepada rakyat jelata yang belum mempunyai tanah. Tanah yang masih kosong sedapat-dapatnya dikerjakan dengan memindahkan keluarga-keluarga yang miskin dan tak punya tanah dari daerah yang lain-lain" (Bahar dkk, 1995:390).

Dokumen tersebut sebenarnya telah memberikan dasar-dasar bagi perombakan ekonomi Indonesia melalui jalur reforma agraria, yaitu mengambil-alih tanah-tanah milik partikelir dan kemudian membagikan serta meningkatkan produksi keluarga petani dan koperasi rakyat. Dokumen itu merupakan haluan program yang dipersiapkan sebagai program jangka pendek guna wujud pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945. Namun, nampaknya tidak mudah melakukan program-program jangka pendek itu secara seketika.

Makna lain terhadap Pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan konstitusi agraria Indonesia dapat ditemukan dalam Penjelasan UUD 1945. Dalam Penjelasan UUD 1945 yang merupakan tafsir otentik terhadap naskah UUD 1945, persoalan keagrariaan juga dijelaskan dalam kaitannya dengan dasar perekonomian.

---

[10]Di dalam risalah yang ditulis oleh Saafroedin Bahar dkk, 1995:389-90, tidak disebutkan siapa yang membuat naskah Soal Perekonomian Indonesia Merdeka tersebut. Naskah tersebut diterima oleh BPUPKI pada 16 Juli 1945, tetapi dibahas dalam sidang PPKI tanggal 18 dan 19 Agustus 1945.

"Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi, ekonomi produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ketangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasinya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Perumusan Pasal 33 UUD 1945 tidak dapat dilepaskan dari gagasan yang dipelopori oleh Mohammad Hatta tentang demokrasi sosial yang memberikan ruang pelibatan yang lebih besar kepada rakyat untuk terlibat dalam usaha-usaha mencapai kesejahteraan. Oleh karena itulah Hatta meletakkan koperasi yang bercirikan kolektivisme sebagai aktor ekonomi utama. Gagasan ini pula yang kemudian disebut sebagai ekonomi kerakyatan. Paham sosialisme demokrasi (*democracy socialism*)[11] Hatta merupakan salah satu dari paham yang berkembang dalam perumusan Pasal 33 UUD 1945.

Bila paham demokrasi sosial Hatta yang memberikan pengutamaan kepada keterlibatan rakyat dalam aktivitas ekonomi dalam wujud koperasi hanya salah satu paham yang mempengaruhi

[11]Catatan kaki diubah menjadi: Sosialisme demokratis merupakan penjelasan yang digunakan oleh berbagai gerakan sosialis untuk menekankan karakter demokratis dalam orientasi politik mereka. Istilah ini kadang-kadang digunakan secara sinonim dengan 'demokrasi sosial' (*Social Democracy*), namun hal ini tidak sepenuhnya tepat dikarenakan Sosialisme demokrasi (*Socialism Democracy*) menentang demokrasi sosial (*Social Democracy*) kontemporer karena demokrasi sosial (*Social Democracy*) mempertahankan corak produksi kapitalis. https://www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Democratic_socialism.html (aksesk tanggal 20 september 2014)

formulasi dari dari Pasal 33 UUD 1945, apa paham lain yang turut mempengaruhinya? Sebagaimana disinggung tadi, Soepomo turut andil pula dengan gagasan "Sosialisme Negara" yang disampaikannya pada saat mempromosikan paham negara integralistik.[12] Selain itu, gagasan populisme Soekarno yang meskipun tidak secara langsung mempengaruhi formulasi Pasal 33 UUD 1945, tetapi dikemudian hari sangat mempengaruhi bagaimana gagasan keadilan agraria yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 diterapkan ketika sebagai Presiden ia mencanangkan program *land reform*.

Selain mencermati perumusan konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya dalam penyiapan UUD 1945, penulis perlu pula melihat bagaimana hak masyarakat adat atas tanah pertama kali dipikirkan dalam penyiapan konstitusi Indonesia. Pembicaraan tentang hak masyarakat adat atas tanah tidak dibicarakan secara terbuka, melainkan implisit menjadi bagian dari hak asal-usul bagi satuan-satuan pemerintahan setingkat desa yang di beberapa daerah disebut dengan nama lain.

Persoalan pengakuan hak masyarakat adat atas tanah atau yang kemudian dalam sejumlah peraturan perundang-undangan disebut sebagai hak ulayat, merupakan turunan dari Pasal 18 UUD 1945 yang pada dasarnya merupakan ketentuan pokok untuk menjadi dasar adanya pembagian-pembagian daerah dan jenjang pemerintahan. Dalam Pasal 18 UUD 1945 disebutkan:

> "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

Selanjutnya dalam penjelasan UUD 1945 diuraikan:

> "Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgetneenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang

[12] David Bourchier membedakan antara paham sosialisme demokrasi Hatta, integralisme-konservatif Soepomo dan populisme radikal Soekarno (Bourchier, 2007:7)

> dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.
>
> Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut."

Dalam penjelasan demikian, maka persoalan hak asal-usul dari *volksgemeenschappen* yang kemudian disebut sebagai masyarakat hukum adat tidak bisa dilepaskan dari persoalan ketata pemerintahan. Keistimewaan kerajaan lama dan susunan persekutuan masyarakat hukum adat beserta hak asal usulnya dihormati dalam rangka menopang pemerintahan pusat. Kerajaan lokal dan persekutuan masyarakat asli diharapkan menjadi pemerintahan bawahan yang menyatu dengan pemerintahan atasan.

Memang fokus utama pembahasan pada pembentukan UUD 1945 adalah menjadikannya sebagai konstitusi politik penanda keberadaan republik baru. Sebagai konstitusi politik, orientasinya adalah untuk melakukan konsolidasi kekuatan dari setiap unit sosial yang ada. Oleh karena itu, perdebatan yang muncul tentang HAM di dalam konstitusi pada waktu itu antara pihak yang mendukung pemasukkan HAM di dalam konstitusi dengan pihak yang menentang tidak diselesaikan secara tuntas. Jalan tengah yang diambil pada waktu itu adalah dengan menyatakan bahwa UUD 1945 hanya sebagai UUD sementara, Presiden Soekarno menyebutnya dalam persidangan PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 menyebut UUD 1945 sebagai UUD kilat (*revolutie grondwet*). Lebih lanjut para pendiri republik menyatakan akan membuat konstitusi yang lebih baik dari UUD 1945 setelah situasi lebih kondusif.

Meskipun demikian, keberadaan Pasal 18 UUD 1945 yang didalamnya telah menyinggung perlunya memperhatikan hak asal-usul dari pesekutuan-persekutuan asli pada kemudian hari telah menjadi cantelan untuk terus membicarakan pentingnya pengakuan atas keberadaan hak masyarakat adat atas tanah, khususnya yang bersifat komunal.

Dekonstitusionalisasi Agraria dalam Konstitusi RIS

Perjalanan negara baru Republik Indonesia tidak luput dari rongrongan pihak Belanda yang menginginkan menjajah kembali Indonesia. Belanda berusaha memecah-belah bangsa Indonesia dengan cara membentuk negara-negara ”boneka”. Bahkan, Belanda kemudian melakukan agresi atau pendudukan terhadap ibu kota Jakarta, yang dikenal dengan Agresi Militer I pada tahun 1947 dan Agresi Militer II atas kota Yogyakarta pada tahun 1948. Untuk menyelesaikan pertikaian Belanda dengan RepubIik Indonesia, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) turun tangan dengan menyelenggarakan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag (Belanda) tanggal 23 Agustus – 2 November 1949.

Konferensi ini dihadiri oleh wakil-wakil dari RepubIik Indonesia, BFO (*Bijeenkomst voor Federal Overleg*) yaitu gabungan negara-negara yang dibentuk Belanda, dan Belanda serta sebuah komisi PBB untuk Indonesia (United Nation Commission for Indonesia/UNCI). Bagi sebagian kalangan, KMB merupakan wujud keberhasilan politik diplomasi luar negeri Indonesia yang mampu duduk setara dengan Belanda yang telah lama menjajah Indonesia. Namun bagi sebagian kelompok lain, KMB merupakan wujud kegagalan diplomasi karena Indonesia dirugikan terlalu banyak. Inti dari perjanjian KMB yang jarang diulas dalam sejarah antara lain (Wiradi, 2005): (a) Belanda menggunakan istilah “penyerahan” kedaulatan. Bukan “pengakuan” kedaulatan; (b) Kedaulatan tidak diserahkan kepada Republik Proklamasi tetapi kepada Republik Indonesia Serikat (RIS). RI Proklamasi hanya sebagai negara bagian; (c) Irian Barat di”sandera”, dengan janji dalam waktu satu tahun akan dilakukan jajak pendapat (*plebisit*); (d) Belanda menuntut agar inti tentara RIS adalah KNIL. Namun dalam hal ini Indonesia menang. Artinya, tuntutan Indonesia diterima, yaitu tentara inti Indonesia adalah TNI; (e) Perkebunan-perkebunan besar yang diduduki rakyat harus dikembalikan kepada pemegang haknya semula, yaitu kaum modal swasta Belanda. Artinya, rakyat harus diusir dari tanah-tanah tersebut; (f) Sebagian hutang Belanda kepada negara lain (ataupun lembaga-lembaga dana lainnya) yang notabene dipakai untuk

membeli peralatan perang untuk memerangi Indonesia, menjadi beban Indonesia. Menjadi "hutang" Indonesia; dan (g) Negara RIS itu berada dalam ikatan kesatuan "Unie Indonesia-Belanda" yang dikepalai oleh Raja Belanda.

Perubahan bentuk negara dari negara kesatuan menjadi negara serikat mengharuskan adanya penggantian konstitusi. Oleh karena itu, disusunlah naskah UUD Republik Indonesia Serikat. Rancangan UUD tersebut dibuat oleh delegasi RI dan delegasi BFO pada Konferensi Meja Bundar. Setelah kedua belah pihak menyetujui rancangan tersebut, maka mulai 27 Desember 1949 diberlakukan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS). Konstitusi tersebut terdiri atas Mukadimah yang berisi 4 alinea, Batang Tubuh yang berisi 6 bab dan 197 pasal, serta sebuah lampiran.

Salah satu kesepekatan di dalam KMB yang mempengaruhi persoalan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya adalah klausul bahwa perkebunan-perkebunan besar yang diduduki rakyat harus dikembalikan kepada pemegang haknya semula, yaitu kaum modal swasta Belanda. Timbal balik yang dari pelindungan usaha-usaha perkebunan Belanda yang beroperasi di Indonesia adalah berupa tiga kebijakan pokok, yaitu jaminan upah riil yang baik, keikutsertaan orang Indonesia di perkebunan Belanda, dan pendataan pajak (Achdian, 2009:51-2). Konstitusi RIS tidak mempertegas hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya, sebab dengan bentuk negara serikat dan diikat dalam Uni Indonesia-Belanda, pemerintah RIS tetap berada di bawah kekuasaan Ratu Belanda secara simbolik (Soepomo, 1950:5). Pemerintah Belanda hendak memperlemah kedaulatan pemerintah republik yang salah satunya mengikat pemerintah republik untuk tidak mengganggu perusahaan perkebunan Belanda yang masih ada di Indonesia.

Pemerintah baru Indonesia harus menanggung beban berat hasil kekalahan di meja bundar itu. Rakyat yang sebelumnya telah menggarap lahan perkebunan sebelum KMB akhirnya diminta untuk mengembalikan lagi kepada pemilik haknya yang semula yaitu perusahaan Belanda. Begitupun di beberapa wilayah konsesi-

konsesi tambang Belanda yang telah ditinggalkan pemiliknya dan telah diduduki oleh serikat-serikat Buruh juga diminta untuk meninggalkan kantor-kantor yang diduduki. Keadaan ini kemudianmenimbulkan terjadi bentrokan di wilayah-wilayah bekas lahan perusahan perkebunan dan pertambangan belanda.

Dengan adanya kesepakatan yang "mengusir" rakyat yang telah menggarap lahan-lahan bekas *onderneming*, maka dapat dipahami bahwa tujuan dari KMB adalah mengamankan milik perusahaan Belanda yang masih ada di Indonesia. Oleh karena itulah di dalam Konstitusi RIS yang dihasilkan melalui KMB tidak mengatur tentang hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam sebagaimana ada dalam Pasal 33 UUD 1945. Hal ini karena Belanda memang tidak menghendaki kekuasaan yang besar dari Republik Indonesia proklamasi.

Boleh dikatakan bahwa dengan berlakunya Konstitusi RIS terjadilah "dekonstitusionalisasi agraria" di Indonesia. Alih-alih mengatur tentang konsepsi hubungan penguasaan negara atas agraria, Konstitusi RIS malah mengatur tentang hak (individu dan kolektif) berkaitan dengan kepemilikan. Rumusan ketentuan yang ada menjadi upaya untuk melindungi hak-hak kepemilikan, termasuk atas tanah supaya tidak bisa semena-mena dirampas oleh pihak lain. Hal tersebut diatur dalam Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi RIS yang menyatakan:

(1) Setiap orang berhak mempunyai milik, baik milik pribadi maupun bersama-sama dengan orang lain.
(2) Tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan semena-mena.

Pada intinya Pasal 25 ayat (1) Konstitusi RIS menyebutkan perlindungan terhadap hak milik pribadi maupun bersama-sama dari rakyat Indonesia. Ketentuan ini menjadi tautan bagi kepemilikan bersama masyarakat adat atas wilayah hidupnya. Meskipun sebenarnya antara hak milik dengan hak ulayat tidak mudah dipersamakan. Selain ketentuan di atas, Konstitusi RIS secara implisit mendelegasikan supaya dibuat aturan lebih lanjut tentang

hak-hak atas persekutuan rakyat. Hal ini disebutkan dalam Pasal 47 Konstitusi RIS yang berbunyi:

> "Peraturan-peraturan ketatanegaraan negara-negara haruslah menjamin hak atas kehidupan rakyat sendiri kepada pelbagai persekutuan rakyat di dalam lingkungan daerah mereka dan harus pula mengadakan kemungkinan untuk mewujudkan hal itu secara kenegaraan dengan aturan-aturan tentang penyusunan itu secara demokratis dalam daerah-daerah otonom."

Namun delegasi pengaturan itu tidak pernah muncul dalam usia Konstitusi RIS yang sangat singkat, kurang dari delapan bulan. Pada tanggal 17 Agustus 1950 Pemerintah mengganti Konstitusi RIS dengan mengundangkan UUD Sementara Republik Indonesia (UUDS 1950). Republik Indonesia Serikat berubah kembali menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Rekonstitusionalisasi Agraria dalam UUDS 1950

Model negara federal melalui Konstitusi RIS banyak ditentang oleh rakyat Indonesia. Di beberapa tempat terjadi gerakan penolakan, misalkan di Pasundan, Sumatera Selatan dan berbagai tempat lainnya. Penolakan menggelinding bak bola salju, kian hari semakin membesar.[13] Pada 3 April 1950, Muhammad Natsir mengajukan Mosi Integral di hadapan parlemen. Mosi tersebut kemudian semakin mempercepat niat untuk kembali menjadi negara kesatuan. Kemudian pada 19 Mei 1950 lahirlah kesepakatan antara RIS yang mewakili Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur dengan Republik Indonesia untuk kembali ke bentuk negara kesatuan yang dituangkan dalam sebuah Piagam Persetujuan.

Untuk mengubah negara serikat menjadi negara kesatuan diperlukan suatu konstitusi negara kesatuan. Akhirnya disusunlah sebuah konstitusi baru yang bersifat transisional dimana isinya diambil dari yang baik-baik dari UUD 1945 ditambah bagian-bagian

---

[13]Haryono Rinadi, tanpa tahun. *Proses Perubahan Negara Republik Indonesia Serikat Menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia.* Didownload dari: http://eprints.undip.ac.id/3265/2/20_artikel_P'_Haryono.pdf (4 Januari 2012)

yang baik dari Konstitusi RIS. Konstitusi transisional itu ditetapkan melalui Undang-Undang Federal No.7 tahun 1950 tentang Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1950. Dengan demikian, sejak tanggal tersebut Konstitusi RIS 1949 diganti dengan UUDS 1950, dan terbentuklah kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia. UUDS 1950 terdiri atas Mukadimah dan Batang Tubuh, yang meliputi 6 bab dan 146 pasal. Mengenai dianutnya bentuk negara kesatuan dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 yang berbunyi "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan."

UUDS 1950 memang didesain sebagai konstitusi sementara. Nanti setelah terbentuk Majelis Konstituante hasil pemilihan umum, maka akan diadakan pembuatan konstitusi Indonesia baru. Sebagai konstitusi sementara, UUDS 1950 mengambil beberapa materi muatan dari UUD 1945 maupun Konstitusi RIS. Soepomo yang pada saat itu menjadi Menteri Kehakiman memiliki peranan penting dalam penyusunan UUD 1950. Peran Soepomo ini pulalah yang memungkinkan kembalinya ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang dalam bahasa Soepomo dipindahkan menjadi Pasal 38 UUDS 1950 (Soepomo, 1954:54). Bunyi Pasal 38 UUD 1950 persis sama dengan ketentuan Pasal 33 UUD 1945.

> BAB XIV
> Kesejahteraan Sosial
> Pasal 38
>
> (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
> (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
> (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Selain Soepomo, Mohammad Hatta yang pada saat pengesahan UUDS 1950 menjadi Perdana Menteri juga punya andil untuk menghadirkan kembali Pasal 33 UUD 1945 menjadi Pasal 38

UUD 1945. Di dalam Penjelasan UUDS 1950 gagasan tentang koperasi kembali dijelaskan. Disebutkan bahwa Pasal 38 UUDS 1950 mengandung arti antara lain bahwa seluruh barang-barang yang diusahakan dan dihasilkan, baik produksi pertanian maupun produksi industri terutama dipergunakan untuk memenuhi keperluan hidup rakyat; di dalam hal ini perlu ditegaskan, bahwa yang diartikan dengan cabang-cabang produksi bukan hanya produksi di dalam arti kata mewujudkan sesuatu barang, tetapi pula pengangkutan, pembagian, peredaran dan perdagangan, baik dalam Negeri maupun dengan luar Negeri.

Di dalam penjelasan UUDS 1950 dijelaskan pula bahwa arti kata "dikuasai" yang ada di dalam Pasal 38 UUDS 1950 termasuk pengertian mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggikan produksi, dengan mengutamakan bangunan koperasi.

Karena UUD 1950 mengambil sisi-sisi baik dari UUD 1945 ditambah dengan sisi baik dari KRIS, maka sebagian ketentuan yang pernah dirumuskan dalam KRIS diangkat pula dalam UUD 1950. Misalkan dalam kaitan perlindungan terhadap hak milik yang diatur dalam Pasal 25 UUDS 1950 yang menyebutkan pada ayat (1) Setiap orang berhak mempunyai milik, baik milik pribadi maupun bersama-sama dengan orang lain. Ayat (2) Tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan semena-mena. Ketentuan perlindungan terhadap hak milik itu berlaku pula terhadap hak milik atas tanah. Bedanya dengan KRIS, di dalam UUDS 1950 ditambahkan satu ayat yang menyebutkan bahwa: *hak milik itu adalah suatu fungsi sosial.*

Tentang fungsi sosial dari hak milik menunjukan bahwa hak milik bukanlah hak yang absolut, melainkan dibatasi oleh fungsi sosial. Soepomo menyebutkan bahwa ketentuan tentang fungsi sosial dari hak milik juga terdapat dalam Pasal 153 ayat (3) Konstitusi Wiemar (Jerman) 1919 dan Konstitusi Italia 1947 (Soepomo, 1954:15). Kedua negara itu merupakan negara yang pernah menerapkan praktik negara totaliter yang oleh Soepomo dijadikan sebagai contoh negara yang menganut paham negara integralistik yang ia promosikan pada tahun 1945. Di dalam penjelasan UUDS 1950 dijelaskan bahwa fungsi

sosial dari hak milik itu adalah primair dan dimengertikan bahwa hak milik tidak boleh dipergunakan (atau dibiarkan) merugikan masyarakat. Dimasukannya ketentuan tentang fungsi sosial hak milik mempengaruhi isi kebijakan pemerintah dikemudian hari dimana nampak isi dari UUPA 1960 yang telah dipersiapkan selama belasan tahun, dimasa UUDS 1950 berlaku.

Persidangan Konstituante

UUDS 1950 dari namanya saja sudah nampak bahwa ia diposisikan sebagai konstitusi sementara yang bersifat transisional. Sebagai konstitusi transisi, di dalam UUDS 1950 diatur tentang lembaga yang akan mempersiapkan konstitusi baru yang akan menggantikan UUDS 1950. Lembaga yang dimaksud untuk membuat konstitusi baru itu diberi nama Konstituante.

Konstituante adalah lembaga yang ditugaskan untuk membentuk Undang-Undang Dasar atau konstitusi baru untuk menggantikan UUDS 1950. Pembentukan UUD baru ini diamanatkan dalam Pasal 134 UUDS 1950. Konstituante beranggotakan 550 orang berdasarkan hasil pemilihan umum 1955. Peserta dalam pemilu untuk memilih anggota Konstituante itu diikuti oleh 91 peserta pemilu yang terdiri dari 39 partai politik, 23 organisasi kemasyarakatan dan 29 individu.

Dalam mempersiapkan konstitusi baru, Konstituante telah berkali-kali mengadakan persidangan, beberapa persidangan dilaksanakan di Bandung. Ada dua hal penting yang menjadi perdebatan pokok selama persidangan konstituante, yaitu tentang dasar negara dan hak asasi manusia (Nasution, 1995). Berkaitan dengan pembahasan hak asasi manusia sebenarnya telah nampak beberapa kemajuan yang sangat berarti. Kemajuan ini juga sejalan dengan kemajuan pembahasan soal hak asasi manusia dalam diskursus internasional setelah disahkannya Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1945.

Pokok persoalan yang tak berkesudahan justru adalah persoalan dasar negara Indonesia. Pada mulanya ada tiga kelompok yang

masing-masing mengajukan sendiri dasar negara untuk dijadikan dasar negara dalam konstitusi Indonesia baru, yaitu kelompok pendukung Pancasila, Islam dan Sosial-ekonomi.

Kelompok pendukung Pancasila ada 248 suara yang terdiri dari PNI (116 suara), IPKI (8 suara), GPPS (5 suara), Parkindo (16 suara), Partai Katolik (10 suara), PKI (60 suara), Republik Proklamasi (20 suara), Acoma (1 suara), PSI (10 suara), Bapeki (2 suara). Kelompok pendukung Islam ada 228 suara antara lain Masyumi (112 suara), NU (91 suara), PSII (16 suara), Perti (7 suara), PTI (1 suara), GPS (1 suara). Sementara itu pendukung Sosial Ekonomi terdiri dari Murba (4 suara), Partai buruh dan partai nasionalis lain (Bdk Kusuma dan Khairul, 2008:xii).

Kelompok pendukung Sosial-ekonomi yang minoritas hendak menjadikan Pasal 33 UUD 1945 yang kemudian berubah menjadi Pasal 38 dalam UUDS 1950 sebagai dasar negara Indonesia baru. Mas Ngabei Mohammad Hamzah dari Partai Buruh yang mendudung Sosial-ekonomi menyampaikan bahwa Pasal 33 UUD 1945 dapat menjadi dasar negara untuk menggantikan politik imperialisme dan kolonialisme yang sebelumnya pernah menindas rakyat Indonesia. Hamzah menyebutkan: "Apabila sosial-ekonomi yang sesuai dengan tujuan revolusi yang telah dirumuskan dalam Pasal 33 UUD 1945 digunakan sebagai dasar negara dan dasar prinsip, dapat dilaksanakan kemakmuran dan keadilan sosial, kiranya dapat diterima oleh semua pihak." Pada periode ini nampak pula bagaimana gagasan konstitusi agraria, atau juga dapat disebut konstitusi ekonomi dalam hal ini menjadi ideologi dan pilihan politik dari pihak yang bersidang di dalam Konstuante.

Dalam perjalanannya, kelompok Sosial-ekonomi yang memperjuangkan Pasal 33 UUD 1945 melebur menjadi pendukung Pancasila. Meskipun begitu, Konstituante tetap tidak bisa mencapai kuorum untuk memutuskan dasar negara. Pemerintah melakukan intervensi dan akhirnya karena dianggap gagal menjalankan amanat untuk membuat konstitusi baru, Presiden Soekarno membubarkan Konstituante dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Kembali kepada UUD 1945

Pada 5 Juli 1959 pukul 17.00, Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit yang diumumkan dalam upacara resmi di Istana Merdeka. Isi dari Dekrit tersebut antara lain: (1) Pembubaran Konstituante; (2) Pemberlakuan kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950; dan (3) Pembentukan MPRS dan DPAS dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden yang memberlakukan kembali UUD 1945, maka rujukan konstitusional tentang hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya kembali menjadi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Setahun setelah dekrit presiden, sebuah undang-undang baru disepakati, yaitu UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Undang-undang tersebut merupakan penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Tak berapa lama setelah mengeluarkan dekrit, Presiden Soekarno memulai era Demokrasi Terpimpin. Pada masa ini ia mensahkah Undang-undang Pokok Agraria 1960, dan menerapkan program-program *landreform*. Semuanya terhenti dengan berakhirnya kepemimpinan Presiden Soekarno, yang dimulai dengan peristiwa G30S pada tahun 1965 yang menjadi awal dari titik balik suatu rezim. Soekarno digantikan oleh Soeharto.

UUD 1945 tidak diganti oleh rezim Soeharto yang hendak melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Namun pelaksanaan UUD 1945 sebagai konsitusi agraria pada masa Soeharto berbeda jauh dengan pelaksanaan yang telah dicanangkan oleh Soekarno sebelumnya yang berorientasi pada partisipasi rakyat menjadi pola pemanfaatan sumber daya alam yang mengandalkan investasi dan pada akhirnya melahirkan konglomerasi yang menjadi sasaran kritik pada masa reformasi setelahnya.

Amandemen UUD 1945: Konstitusi agraria dalam bayang-bayang neoliberalisme

Reformasi[14] yang bergulir sejak berhentinya Soeharto sebagai presiden pada tahun 1998 ditindaklanjuti dengan penataan sendi-sendi kehidupan kenegaraan. Tak berapa lama setelah berhentinya Soeharto, dilakukan amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali dalam empat tahun berturut-turut dari 1999 sampai 2002. Amandemen UUD 1945 telah banyak mengubah fondasi struktur ketatanegaraan Indonesia (Indrayana, 2007). Salah satu yang hendak diubah di dalam UUD 1945 adalah Pasal 33 UUD 1945. Pasal 33 UUD 1945 merupakan salah satu target yang hendak diubah oleh kelompok ekonomi neoliberal dalam proses amandemen konstitusi (Susanti, 2002:3).

Sebelum amandemen
Pasal 33
(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Mengenai perdebatan seputar amandemen Pasal 33 UUD 1945 direkam secara baik oleh Jimly Asshiddiqie dalam buku Konstitusi Ekonomi. Jimly memaparkan ketegangan yang terjadi Pasal 33 UUD 1945 tersebut antara ekonom yang berpaham idealis, yang diwakili oleh Mubyarto, Dawam Rahardjo, dan Sri-Edi Swasono, dan ekonom yang berpaham pragmatis, seperti Boediono, Sri Mulyani, Syahrir, dan Sri Adiningsih (Asshiddiqie, 2010:328).

[14]Istilah Reformasi di Indonesia pertama kali diperkenalkan oleh IMF dan negara-negara donor untuk melakukan perombakan ekonomi Orde Baru. Istilah ini mengalami artikulasi dengan tuntutan perubahan politik dari gerakan mahasiswa pada tahun 1998 untuk menggulingkan Soeharto. (Robet, 2005:207-208).

Terdapat beberapa istilah dipakai oleh peneliti untuk membedakan dua kutub kubu ekonom tersebut. Asshiddiqie (2010) menggunakan istilah idealis vs pragmatis. Susanti (2002) menggunakan istilah sosialis vs neoliberal. Ada pula yang menggunakan antara pro-pasar dengan pro-rakyat dan berbagai istilah pembeda. Namun pada intinya ada dua kutub kubu ekonom yang satu mengendaki negara masih perlu intervensi dalam proses dan kebijakan ekonomi dan yang lain menghendaki negara tidak perlu campur tangan terlalu banyak dalam ranah ekonomi.

Usulan tim ahli bidang Ekonomi

Pasal 33

(1) Perekonomian disusun dan diatur sebagai usaha bersama berdasarkan asas kemanusiaan, moralitas sosial, keadilan, manfaat, dan keberlanjutan serta perlindungan konsumen dan pemihakan kepada usaha kecil dan menengah serta demokrasi ekonomi melalui sistem pasar yang berdaya saing, efisien, terbuka, dan persaingan sehat untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

(2) Darat, laut, termasuk dasar laut, dan tanah di bawahnya, udara di atasnya, serta seluruh lingkungan dan kekayaan yang terkandung di dalam wilayah kedaulatan dan kewenangan Indonesia di atur oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang diatur dengan undang-undang

(3) Penyusunan dan pengaturan perekonomian nasional harusnya senantiasa menjaga dan meningkatkan tata lingkungan hidup yang harmonis, memperhatikan, dan menghargai hak wilayah dan menjamin keseimbangan kemajuan seluruh wilayah negara

Kedua kubu tersebut sama-sama menentang kebijakan ekonomi yang dipraktikan pada masa Orde Baru. Menurut kelompok ekonomi kerakyatan, kegagalan ekonomi yang telah dialami Orde Baru tidak dapat dibebankan kesalahannya pada Pasal 33 UUD 1945,

sebab Orde Baru sendiri mengingkari semangat Pasal 33 UUD 1945 dan juga mengingkari semangat keadilan sosial yang terdapat di dalam UUPA. Sementara itu kelompok neoliberal menyebutkan bahwa kuatnya intervensi dan sentralisasi gaya Orde Baru telah menghasilkan inefisiensi dalam pembangunan dan memunculkan konglomerasi ekonomi. Hal ini menurut kelompok ekonom neoliberal adalah karena Pasal 33 UUD 1945 menganut asas kekeluargaan sebagai asas perekonomian, sehingga tidak mendatangkan persaingan sehat dalam ekonomi dan tentu saja pertumbuhan ekonomi menjadi terhambat.

Sri Adiningsih atas nama Tim Ahli bidang Ekonomi yang bertugas membantu Badan Pekerja MPR untuk menyiapkan naskah amandemen konstitusi dalam rapat pada 23 Mei 2001 menyampaikan usulan tim atas perubahan Pasal 33 UUD 1945. Rumusan tersebut dibantu pembuatannya oleh Syahrir, Sri Mulyani, Bambang Sudibyo, Didiek. J. Rachbini, tetapi hasilnya ditentang oleh Mubyarto yang pada saat itu menjadi ketua Tim Ahli bidang Ekonomi (Asshiddiqie, 2010:252-3).

Perseteruan dua kelompok tersebut dalam proses amandemen UUD 1945 hampir mengalami kebuntuan karena kedua kubu bersikukuh pada pandangannya masing-masing. Kelompok pragmatis berupaya mengganti Pasal 33 UUD 1945, yang merupakan pasal jantung konstitusi ekonomi Indonesia dan sekaligus konstitusi agraria Indonesia, dengan nilai-nilai neoliberal untuk memudahkan integrasi perekonomian Indonesia dengan perekonomian global. Sedangkan kelompok idealis berupaya mempertahankan Pasal 33 UUD 1945 yang merupakan rumusan fundamental ekonomi dan kebijakan agrarian tertinggi yang ditelurkan oleh *founding father* yang juga merupakan Bapak Koperasi Indonesia, Mohammad Hatta.

Perseteruan sengit kedua kubu inilah yang akhirnya membuat Mubyarto mengundurkan diri dari Ketua Tim Ahli Ekonomi dalam proses pembahasan amandemen konstitusi setelah menyampaikan laporan kajian tim ahli kepada Badan Pekerja MPR. Alasannya karena pandangan yang diusungnya kalah dalam pengambilan keputusan yang demokratis dan karena jumlah ekonom yang berpandangan

seperti dia sangat sedikit (Asshiddiqie, 2010:357).

Pengunduran diri Mubyarto tersebut menyulut kontroversi di dalam masyarakat dan kemudian berhasil membuat Pasal 33 UUD 1945 tidak jadi diganti, melainkan ditambahkan dua ayat, yaitu ayat (4) dan ayat (5). Cara ini dianggap menjadi jalan tengah untuk meredakan pertentangan antara ekonom idealis dan ekonom pragmatis saat itu. Penambahan ayat (4) dan ayat (5) dalam Pasal 33 UUD telah menjadikan Pasal 33 UUD tidak lagi sepenuhnya menganut sosialisme atau ekonomi kerakyatan, melainkan juga menganut neoliberalisme. Dualisme nilai tersebut menjadikan kadar konstitusionalitas Pasal 33 UUD terus menjadi pertarungan antara dua nilai tersebut: sosialisme Vs neoliberalisme. Pertarungan tersebut nampak dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap Pasal 33 UUD 1945 (Arizona, 2008).

Setelah amandemen

Pasal 33

(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
(4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Hal yang perlu diperhatikan bahwa dalam proses amandemen UUD 1945, khususnya terhadap Pasal 33 UUD 1945 lebih banyak didominasi oleh kelompok ekonomi, yaitu ekonom kerakyatan

dengan ekonomi neoliberal. Tidak banyak substansi perdebatan dan ahli di bidang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang hadir dan menawarkan alternatif serta pemaknaan yang lebih baru terhadap Pasal 33 UUD 1945. Padahal selama ini gerakan agraria dan pengelolaan sumber daya alam masih menjadikan Pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.

Selain berisi kontroversi tentang amandemen Pasal 33 UUD 1945, amandemen UUD 1945 juga telah mengubah serta menambah ketentuan baru yang berkaitan dengan hak milik individu dan hak masyarakat adat atas tanah. Di dalam UUD 1945 hasil amandemen, pengakuan terhadap hak milik seperti yang pernah ada dalam KRIS dan UUDS 1950 dihidupkan kembali yang diletakan dalam Pasal 28H ayat (4) yang berbunyi: "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun."

Selain pengakuan terhadap hak milik individu, termasuk hak milik atas tanah, di dalam UUD 1945 hasil amandemen juga diangkat beberapa ketentuan yang berkaitan dengan pengakuan terhadap hak-hak tradisional masyarakat adat sebagaimana nampak dalam Pasal 18B dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945.

Pasal 18 B UUD 1945 berbunyi:

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;
(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pasal 28 I ayat (3) UUD 1945:

> Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Ketentuan di atas memisahkan antara persoalan tata pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1) dengan persoalan hak ulayat dan pembatasannya (Pasal 18 ayat 2 dan Pasal 28 I ayat 3). Pemisahan antara Pasal 18B ayat (1) dengan Pasal 18B ayat (2) memberi arti penting untuk membedakan antara bentuk persekutuan masyarakat (hukum) adat dengan pemerintahan "kerajaan" lama yang masih hidup dan dapat bersifat istimewa. Hal ini menjadi penting karena selama ini soal hak ulayat sering dikaitkan dengan hak (istimewa) raja lokal atas wilayah penguasaannya.

Pemisahan ini merujuk kepada pemikiran Soepomo yang disampaikan pada sidang pembentukan UUD pada tahun 1945. Sehingga Pasal 18B ayat (1) ditujukan kepada Daerah-daerah Swapraja, yaitu daerah-daerah yang diperintah oleh raja-raja yang telah mengakui kedaulatan Pemerintah Belanda atas daerah-daerah mereka, baik atas dasar kontrak panjang (Kasunanan Solo, Kasultanan Yogyakarta dan Deli), maupun atas dasar pernyataan pendek (Kasultanan Goa, Bone, dan lain sebagainya). Sedangkan Pasal 18B ayat (2) ditujukan kepada Desa, Marga, Huta, Kuria, Nagari, Kampong dan sebagainya, yakni suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan hukum adat. Sementara itu Pasal 28I ayat (3) mengacu kepada masyarakat tradisional.

Meski sudah mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat adat berserta hak ulayatnya secara deklaratif, Pasal 18B ayat (2) mencantelkan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi suatu masyarakat untuk dapat dikategorikan sebagai masyarakat (hukum) adat beserta hak ulayat yang dapat dimanfaatkannya. Persyaratan-persyaratan itu secara kumulatif adalah:

a. Sepanjang masih hidup
b. Sesuai dengan perkembangan masyarakat
c. Sesuai dengan prinsip NKRI
d. Diatur dalam Undang-undang

Persoalan pengakuan bersyarat ini kemudian menjadi problem konstitusional bila ditafsirkan akan menjadi penghambat untuk memajukan hak-hak masyarakat adat atas tanah, wilayah dan sumber daya yang dimilikinya. Dalam praktik kebijakan, pola pengakuan bersyarat ini diikuti oleh sejumlah undang-undang yang lahir setelah amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali.

Kesimpulan

Konstitusi agraria Indonesia mengalami perkembangan dari satu konstitusi ke konstitusi lainnya. UUD 1945 yang merupakan konstitusi pertama Indonesia sejak kemerdekaan disusun dengan meletakan dasar-dasar hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Norma konstitusi agraria yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 yang banyak disumbangkan oleh Mohammad Hatta dan Soepomo merupakan ekspresi simbolis untuk menyatakan bahwa dengan terbentuknya Republik Indonesia, semua tanah dan sumber daya alam lainnya telah dibawah kekuasaan pemerintahan republik, bukan lagi penguasa kolonial maupun perusahaan swasta asing.

Namun hal itu berubah karena pengganti UUD 1945 yaitu Konstitusi RIS sebagai hasil dari perundingan KMB antara pemerintah Indonesia dengan Belanda menghilangkan prinsip dan norma berkaitan dengan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam tersebut. Konstitusi RIS hanya berlaku beberapa bulan, setelah itu dibuat konstitusi transisi yang bernama UUDS 1950. Mohammad Hatta yang saat itu menjadi Perdana Menteri dan Soepomo yang menjadi Menteri Kehakiman merupakan dua orang penting yang memungkinkan kembalinya rumusan norma Pasal 33 UUD 1945 yang diletakan menjadi Pasal 38 UUDS 1950. Pada saat itu UUDS 1950 dibuat dengan mengambil unsur-unsur yang baik dari UUD 1945 dan dari Konstitusi RIS.

Dekrit Presiden Soekarno pada 5 Juli 1959 memutuskan untuk kembali kepada UUD 1945. Ketentuan penguasaan negara atas

tanah dan sumber daya alam lainnya kembali ke Pasal 33 UUD 1945 dengan rumusan ketentuan yang sama dengan UUDS 1950. UUD 1945 dipergunakan oleh Rezim Orde Baru untuk memaksimalkan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam untuk menopang pembangunan.

Pada saat terjadi amandemen UUD 1945 pada tahun 1999-2002 terjadi pertarungan antara kubu ekonomi idealis dan pragmatis dalam kaitannnya dengan amendemen terhadap Pasal 33 UUD 1945. Kelompok idealis hendak mempertahankan Pasal 33 UUD 1945 secara utuh, sedangkan kelompok pragmatis hendak menggantinya. Akhirnya diperoleh "jalan tengah" dengan mempertahankan Pasal 33 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 kemudian dengan menambah ayat (4) dan ayat (5). Jalan kompromis ini mempertahankan substansi Pasal 33 dan kemudian ditambah dengan ketentuan baru yang merefleksikan prinsip-prinsip yang diperjuangkan oleh kelompok ekonom pragmatis.

Bila dilihat dari isi konstitusi, konstitusi agraria yang sejak semula telah dirumuskan dalam Pasal 33 UUD 1945, isinya hanya kurang dari delapan bulan saja tidak pernah berlaku di Indonesia, yaitu pada saat Konstitusi RIS tidak mengadopsi ketentuan tersebut. Selebihnya, rujukan konstitusi agraria terletak pada Pasal 33 UUD 1945. Meskipun ketentuan yang sama berlaku dari masa ke masa, tetapi praktik pelaksanaan berbeda antara satu rezim pemerintahan dengan rezim pemerintahan lainnya.

BAGIAN II

KONSTITUSI AGRARIA DAN PENGGUNAANNYA DALAM TIGA REZIM PEMERINTAHAN

BAB III

KONSTITUSI AGRARIA DALAM REZIM NASIONALIS

Toh ... diberi hak atau tidak diberi hak; diberi pegangan atau tidak diberi pegangan; diberi penguat atau tidak diberi penguat, - tiap-tiap machluk, tiap-tiap ummat, tiap-tiap bangsa tidak boleh tidak, pasti achirnja bangkit, pasti achirnja bangun, pasti achirnja menggerakkan tenaganja, kalau ia sudah terlalu sekali merasakan tjelakanja diri teraniaja oleh suatu daja angkara murka! Djangan lagi manusia, - walau tjatjingpun tentu bergerak berkeluget-keluget kalau merasakan sakit!

Soekarno, Indonesia Menggugat (1930)

Proklamasi 17 Agustus 1945 menjadi jembatan emas bagi penduduk pribumi kepulauan Indonesia menyongong kehidupan baru yang lepas dari cengkeraman kapitalisme-agraria kolonial. Kemerdekaan memberikan peluang bagi upaya untuk perombakan struktur penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya. Dengan semangat kebangsaan yang baru, berbagai perangkat hukum kolonial yang tidak sesuai dengan semangat nasionalisme negara baru diganti. Berbagai program perombakan dicanangkan oleh penguasa baru. Kelembagaan untuk mengurusi persoalan agraria dan *land reform* yang dicanangkan pun dipersiapkan. Kemerdekaan hadir sebagai

anti-tesis atas kapitalisme-agraria kolonial. Tumbuh di atas keresahan-keresahan agraria yang kemudian menjadi situasi yang memungkinkan menjadikan konstitusi Indonesia sebagai konstitusi agraria.

Bagian ini dimulai dengan latarbelakang mengenai permasalahan agraria masa kolonial yang menjadi sasaran sekaligus alas an bagi pembentukan negara Republik Indonesia. Jawaban atas permasalahan agraria kolonial tercermin dalam Pasal 33 UUD 1945. Selanjutnya pembahasan mengenai pembentukan UUPA, peran Seksi Agraria UGM dalam perumusan UUPA, Paham Negara Integralistik dalam Hak Menguasai Negara, dan keberadaan UUPA sebagai bagian dari Konstitusi Agraria Indonesia. Selanjutnya dibahas bagaimana Konstitusi Agraria Indonesia diterjemahkan dalam kebijakan pertambangan, nasionalisasi asset perusahaan asing, serta menjadi landasan bagi Program *Land Reform* dan kendala yang dihadapi dalam menjalankan program ini. Tidak ketinggalan membahas aspek kelembagaan mengenai pembentukan dan dinamika kementerian negara yang dibentuk dalam mengurusi permasalahan agraria, termasuk pula mengenai pembentukan Pengadilan *Land Reform*.

Keresahan Agraria dan Perjuangan Kemerdekaan

Sebuah hasil telaah yang penting untuk melihat keterkaitan kemerdekaan negara-negara dunia ketiga dengan persoalan agraria dituliskan oleh Erich Jacoby dalam buku *Agrarian Unrest in Southeast Asia* (1961). Jacoby berkesimpulan bahwa perjuangan kemerdekaan di beberapa negara dunia ketiga, termasuk negara-negara di Asia Tenggara dipantik oleh keresahan-keresahan agraria. Sebagaimana dikutip oleh Noer Fauzi, Jacoby menuliskan:

> "... dapat dinyatakan dengan jelas bahwa sesungguhnya struktur agraria yang merusak lah yang memberi jalan bagi gagasan kebangsaan, dan perjuangan-perjuangan politik (selanjutnya) dikuatkan oleh identitas rasa perjuangan kemerdekaan melalui perjuangan tanah." (Fauzi, 2008; Jacoby, 1961).

Apa yang disampaikan oleh Jacoby tidaklah berlebihan. Beberapa tulisan yang dibuat oleh para pejuang republik membenarkan kesimpulan tersebut. Soekarno dalam pledoi legendarisnya yang disampaikan di Pengadilan Bandung tahun 1930 dengan judul *Indonesia Menggugat* berisi paparan yang detail tentang keresahan agraria tersebut.[15] Soekarno menyampaikan kepada Hakim: "Betul Tuan-tuan Hakim, kedjahatan VOC dan kedjahatan *cultuur stelsel* adalah kedjahatan kuno, tetapi hati-nasional tak gampang melupakannja". Bahkan lebih lanjut Soekarno mengajukan kritik terhadap berlakunya *Agrarische Wet 1870:*

> ".. maka sesudah Undang-Undang Agraris dan Undang-Undang Tanaman Tebu *de Waal* di dalam tahun 1870 diterima baik oleh *Staten-Generaal* di negeri Belanda, masuklah modal partikulir itu di Indonesia, mengadakan paberik-paberik gula dimana-mana, kebon-kebon teh, *onderneming-onderneming* tembakau dsb., ditambah lagi modal partikulir jang membuka matjam-matjam perusahaan tambang, matjam-matjam perusahaan kereta-api, trem, kapal, atau paberik-paberik jang lain. Imperialisme tua makin lama makin laju, imperialisme modern menggantikan tempatnja, tjara pengedukan harta jang menggali untung bagi negara Belanda itu, makin lama makin berobah, terdesak oleh tjara pengedukan baru jang mengajakan model partikulir.
>
> Tjara pengedukan berobah, - tetapi banjakkah perobahan bagi rakjat Indonesia? Tidak, Tuan-tuan Hakim jang terhormat, - bandjir harta jang keluar dari Indonesia malah makin besar, 'pengeringan' Indonesia malah makin makan! "

Keresahan agraria yang dalam bahasa Erich Jacoby diistilahkan dengan *agrarian unrest* juga dapat dibaca dalam pembelaan Hatta di Pengadilan Negeri Belanda yang didakwa karena aktivitas pergerakannya di Perhimpunan Indonesia. Kegiatannya di organisasi tersebut sempat mengantarkannya mendekam di hotel prodeo di Belanda. Pledoinya yang berjudul *Indonesia Free* (Indonesia Merdeka) berisi gugatan terhadap sistem ekonomi kolonial, yang

---

[15]Soekarno, *Indonesia Menggugat*. Pledoi yang dibacakan pada Pengadilan Negeri (*Landraad*) Bandung pada tahun 1930. Diterbitkan oleh SK Seno, Jakarta. Cetakan Kedua, Tahun 1956.

berkarakter kapitalisme-agraris, yang telah merugikan rakyat pribumi.

Sebelum pledoi Soekarno dan Mohammad Hatta tersebut, di dalam *Naar de Republiek Indonesia* (Menuju Republik Indonesia)[16] yang ditulis oleh Tan Malaka pada tahun 1925. Dalam buku ini Tan Malaka telah memikirkan program aksi untuk mengatasi keresahan-keresahan agraria ulah berkubangnya kapitalisme kolonial di Indonesia. Program ekonomi yang dirancangnya di dalam naskah tersebut antara lain menghasut: "Pembagian tanah-tanah yang tidak ditanami antara petani-petani melarat dan yang tidak mempunyai tanah dengan bantuan uang mengusahakan tanah-tanah itu. Menghapuskan sisa-sisa feodal dan tanah-tanah partikelir dan membagikan yang tersebut belakangan ini kepada petani melarat dan proletar."

Kritik terhadap kapitalisme-agraria kolonial juga datang dari Tjipto Mangoenkoesoemo sebagai anggota *Voklsraad* pada tahun 1918 yang secara frontal menyerang *Directuer van Landbouw* (Direktur Pertanian) penguasa kolonial yang telah memberikan izin kepada perusahaan perkebunan untuk memperluas lahan usahanya (Luthfi dkk, 2011:45). Tjipto Mangoenkoesoemo mengajukan tuntutan kepada *Directuer van Landbouw* untuk mengurangi areal penanaman tebu yang pada masa itu telah menjadi sumber kemelaratan dan penyakit warga pribumi.

Iwa Kusumasumantri dengan nama samaran S. Dingley yang diberikan oleh Muso menerbitkan buku *The Peasant Movement in Indonesia.* Buku yang diterbitkan pada tahun 1926 itu menjelaskan berbagai persoalan agraria yang dihadapi oleh penduduk pribumi dan pergerakan-pergerakan yang mereka lakukan sebagai respons atas kapitalisme agraria yang dirawat beradab-abad oleh penguasa kolonial. Iwa Kusumasumantri merupakan lulusan sekolah hukum di Leiden dan pernah menjadi ketua *Indonesische Vereeniging* pada tahun 1923 di Belanda itu berkesimpulan bahwa sejarah kolonialisme di Indonesia sejatinya adalah sejarah kapitalisme agraria.

---

[16]Tan Malaka, 1987. *Naar de 'Republiek Indonesia* (*Menuju Republik Indonesia* [1925]), Jakarta: Yayasan Massa.

Para pejuang kemerdekaan tersebut membuktikan bahwa pergerakan kemerdekaan Indonesia tidak lepas dari keresahan-keresahan agraria yang berlangsung ratusan tahun dari berbagai model kapitalisme agraria yang dikembangkan oleh orang Belanda. Keresahan-keresahan agraria ini pula yang kemudian menulari semangat pembentukan konstitusi Indonesia. Oleh karena itulah, penormaan perlunya mengatur hubungan antara negara, rakyat dan sumber-sumber agraria dinyatakan di dalam konstitusi sebagaimana nampak dalam Pasal 33 dan ketentuan lainnya di dalam UUD 1945.

Pembentukan UUPA

UUPA merupakan sentral pembahasan hukum dalam menjabarkan hubungan penguasaan negara dan rakyat terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya yang telah dinyatakan di dalam konstitusi. Insiatif pembentukan UUPA yang dirancang untuk mengganti *Agrarische Wet* 1870 telah dimulai sejak Presiden Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 16 Tahun 1948 untuk membentuk Panitia Agraria yang berkedudukan di Yogyakarta. Panitia yang kemudian dikenal dengan sebutan “Panitia Agraria Yogya” itu diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo (Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri) dan beranggotakan pejabat dari berbagai kementerian dan jawatan, anggota BP KNIP yang mewakili organisasi tani dan daerah, ahli-ahli hukum adat dan wakil Serikat Buruh Perkebunan (Harsono, 1999:125).

Panitia tersebut mengusulkan beberapa prinsip untuk hukum tanah nasional, antara lain: (1) Dilepaskannya asas domein dan pengakuan hak ulayat; (2) Diadakannya peraturan yang memungkinkan adanya hak perseorangan yang kuat; (3) Diadakan penelitian terhadap peraturan negara lain, terutama negara tetangga berkaitan dengan apakah orang asing dapat memiliki hak atas tanah; (4) Penetapan luas tanah minum pertanian. Untuk Jawa diusulkan 2 hektar; (5) Perlu penetapan luas maksimum, untuk Jawa 10 hektar dan untuk luar jawa perlu diadakan penelitian terlebih dahulu; (6) Menganjurkan untuk menerima skema hak dari

Sarimin Reksodihardjo, yaitu hak milik dan hak atas tanah kosong dari negara dan daerah-daerah serta hak atas tanah orang lain yang disebut magersari; (7) Perlu diadakan registrasi tanah milik dan hak-hak menumpang yang penting (Harsono, 1999:125-6 bdk. Achdian, 2009:49).

Kemudian Presiden mengganti Panitia Agraria Yogyakarta tersebut dengan "Panitia Agraria Jakarta" melalui Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1951. Panitia ini masih diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo. Namun setelah Sarimin diangkat menjadi Gubernur Nusa Tenggara, Ketua Panitia ini diganti dengan Singgih Praptodihardjo. Wakil ketua panitia adalah Sadjarwo, orang yang kemudian menjadi Menteri Agraria beberapa tahun kemudian. Laporan Panitia Agraria Jakarta disampaikan kepada pemerintah pada 9 Juni 1955 yang pada intinya berisi: (1) Batas minimum pemilikan tanah seluas 2 hektar. Namun masih perlu ditinjau hubungan antara luas minimum tersebut dengan hukum adat, terutama dengan hukum waris; (2) Batas maksimum 25 hektar untuk satu keluarga; (3) Tanah pertanian kecil untuk Warga Negara Indonesia (tidak ada pembedaaan antara WNI asli dan bukan asli). Badan hukum tidak diberi kesempatan mengerjakan pertanian kecil; (4) Untuk pertanian kecil diterima bangunan hukum: hak milik, hak usaha, hak sewa dan hak pakai; (5) Hak ulayat disetujui untuk diatur sesuai dengan pokok-pokok dasar negara.

Hasil dari Panitia Agraria Jakarta itu dapat pula diringkas menjadi tiga usulan: (1) Dianggap perlu ada pembatasan batas luas maksimum dan minimum penguasaan tanah; (2) Yang dapat memiliki tanah untuk usaha tani kecil hanya warga negara Indonesia; dan (3) Pengakuan hak rakyat atas kuasa undang-undang (Lutfhi dkk, 2011:12).

Beberapa waktu sebelum Panitia Agraria Jakarta menyampaikan laporannya tersebut, pada Kabinet Ali Sastroamidjojo dibentuklah Kementerian Agraria yang dijabat oleh Menteri Goenawan. Dalam program kerja kabinet Ali Sostroamidjojo dinyatakan bahwa: "Untuk memperbaharui perundang-undangan agraria sesuai dengan kepentingan petani dan rakyat kita, maka kabinet memandang

perlu mengangkat seorang menteri urusan agraria yang diserahi tugas khusus itu" (Hardiyanto, Fauzi dan Bachriadi, 1996:19). Setelah Panitia Agraria Jakarta dihapuskan, kemudian dibentuklah Panitia Negara Urusan Agraria yang diketuai oleh Soewahjo Soemodilogo (Sekjen Kementerian Agraria). Sama dengan panitia-panitia sebelumnya, panitia ini berisi anggota dari pejabat kementerian dan jawatan, ahli hukum adat dan wakil organisasi tani. Panitia ini ditugaskan untuk membuat RUU Pokok Agraria.

Hasil dari panitia ini disampaikan pada 6 Februari 1958 kepada pemerintah yang pada intinya berisi: (1) Penghapusan asas *domein* dan diakuinya hak ulayat yang harus tunduk kepada kepentingan umum (negara); (2) Asas *domein* diganti dengan Hak Kekuasaan Negara atas dasar Pasal 38 ayat 3 UUDS;[17] (3) Dualisme hukum agraria dihapuskan; (4) Hak-hak atas tanah: hak milik sebagai hak yang terkuat dan berfungsi sosial, hak usaha, hak bangunan dan hak pakai; (5) Hak milik hanya boleh dimiliki oleh WNI (asli maupun bukan asli). Badan hukum pada asasnya tidak boleh memiliki hak atas tanah; (6) Perlu diadakan batas maksimun dan minimum luas tanah yang boleh dimiliki seseorang atau badan hukum; (7) Tanah pertanian pada asasnya harus dikerjakan dan diusahakan sendiri oleh pemiliknya; dan (8) Perlu diadakan pendaftaran tanah dan perencanaan penggunaan tanah.

Budi Harsono yang terlibat dalam penyusunan Naskah Rancangan UUPA bersama dengan Singgih Praptodihardjo dan Herman Wiknjo Broto mengusulkan judul UU tersebut adalah UU tentang Pokok-pokok Hukum Tanah. Tapi panitia Soewahjo menganggap itu terlalu sempit sehingga yang dipakai adalah UUPA. Rangkaian kerja dari Panitia Agraria Soewahyo ini berujung pada dihasilkannya sebuah Rancangan Undang-undang Pokok Agraria (RUUPA) yang kemudian diajukan ke DPR, rancangan ini dalam perjalanan pembahasannya kemudian digantikan oleh Soenarjo. Pada saat itulah kemudian gagasan perluasan makna agraria sedang berlangsung dimana agraria tidak lagi dimaknai semata-mata

[17]Pasal 38 (ayat) 3 UUDS 1950 sama dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

tentang tanah pertanian, melainkan mencakup juga hak atas air dan memungut hasil hutan.

Rancangan UUPA tersebut kemudian dibahas secara intensif pada bulan September 1960. Sebelum RUUPA tersebut disahkan pada tanggal 24 September 1960, Menteri Agraria Sadjarwo pada saat itu memberikan pidato sambutan dalam pembahasan rancangan undang-undang yang mencerminkan politik hukum dari hadirnya UUPA. Di dalam pidatonya Sadjarwo menyatakan:

> "... perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkeraman, pengaruh, dan sisa-sasa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feudal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing..."

Peranan Seksi Agraria UGM

Universitas Gadjah Mada (UGM) telah memberikan sumbangsih penting bagi perkembangan hukum agraria nasional melalui Seksi Agraria yang diketuai oleh Notonagoro yang dibantu oleh Iman Soetiknjo. Keterlibatan lembaga ini bermula pada tahun 1958 ketika Kementerian Agraria mengadakan Seminar Agraria di Tretes Jawa Timur. Seminar tersebut diadakan atas saran dari Presiden Soekarno yang menghendaki agar Rancangan UUPA yang telah dihasilkan oleh Panitia Negara Urusan Agraria (Panitia Soewahjo) tahun 1958 mendapat masukan dari perguruan tinggi.

Menteri Agraria menyampaikan kepada Seksi Agraria UGM pada 4 Juli 1958 No. Unda 1/3/10 meminta Seksi Agraria UGM untuk menelaah RUUPA "Sebagai bahan obyektip dari sudut ilmu pengetahuan." (Luthfi dkk, 2011:56) Seksi kemudian diminta membuat perbaikan RUUPA dengan mengubah sistematika maupun rumusan serta mengurangi dan menambah ketentuan yang ada dalam RUUPA rancangan Soenarjo.

Dalam seminar tersebut, Seksi Agraria UGM mengirim prasaran berjudul: "Pedoman dan Hal-hal Pokok Agraria yang

Seharusnya Dimasukkan dalam sebuah Undang-Undang Pokok Agraria sebagai Dasar Pembangunan Agraria di Indonesia." Selain itu juga disampaikan prasaran berjudul "Tjatatan Sementara Mengenai Rantjangan Undang-undang Pokok Agraria". Beberapa gagasan yang diajukan oleh Seksi Agraria UGM antara lain agar RUUPA "Tidak memperkosa sistem hukum tanah yang telah dikenal dalam hukum adat," dan hukum agraria harus "Berlandaskan asas kerokhanian negara yaitu Pancasila dan cita-cita pembentukan masyarakat yang adil dan makmur." Pancasila menjadi rujukan utama yang mendasari pengaturan tentang agraria. Perlu dipahami pula bahwa Prof. Notonagoro merupakan pemikir di bidang hukum dan filsafat yang sangat gandrung terhadap Pancasila. Berbagai buku yang beliau tulis menjadi upaya untuk memperkuat Pancasila sebagai dasar negara dan menganjurkan penurunan Pancasila dalam berbagai dimensi kehidupan, termasuk dalam RUUPA.

Gagasan dari Seksi Agraria UGM yang diterima dalam UUPA antara lain: Pertama, agraria sebagai cakupan yang lebih luas dari sekadar tanah agar bisa sejalan dengan Pasal 38 ayat (3) UUD Sementara 1950. Kedua, konsepsi mengenai Hak Menguasai Negara (HMN) yang dapat didelegasikan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat. HMN dapat didelegasikan dalam bentuk peruntukan dan penguasaan berupa peruntukan tanah bagi keperluan negara, tempat peribadatan, pusat kehidupan masyarakat, sosial, kesejahteraan, pengembangan produksi masyarakat (pertanian, peternakan, perikanan), pengembangan industri, transmigrasi, dan pertambangan. HMN dapat pula didelegasikan berupa penguasaan/pemilikan tanah dalam bentuk hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil (Luthfi dkk, 2011:57).

Ketiga, Pancasila sebagai asas yang tiap sila-silanya dijelmakan dalam UUPA. Penjelmaan sila Pancasila yang dianjurkan oleh Seksi Agraria antara lain: (Sila 1) Prinsip ikatan manusia atas tanah yang bersifat kodrati; (Sila 2) Prinsip diakuinya penguasaan/pemilikan privat, kolektif dan oleh negara; (Sila 3) Penyebutan warga negara Indonesia/asing dan hak-haknya; (Sila 4 dan 5) Definisi kepentingan

umum dan batas penguasaan/pemilikan maksimum, serta kewajiban mengerjakan/mengusahakan tanah secara aktif dan tidak menjadi sumber eksploitasi (Luthfi dkk, 2011:57).

Mengenai penjelmaan Pancasila ke dalam RUUPA, dalam prasaran yang disampaikan oleh Seksi Agraria UGM diuraikan sebagai berikut (Soetiknjo, 1987:28-9):

1) Berdasarkan atas sila Ketuhanan Yang Maha Esa bagi masyarakat Indonesia hubungan antara manusia dengan tanah mempunyai sifat kodrat, artinya tldak dapat dihilangkan oIeh siapapun, juga tidak dapat oleh negara.
2) Sila Perikemanusiaan memungkinkan didapatnya pedoman bahwa hubungan antara manusia Indonesia dengan tanah mempunyai sifat privat dan kolektif sebagai dwitunggal.
3) Dari sila Kebangsaan dapat dirumuskan pedoman bahwa:
    a. Hanya orang Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan tanah di daerah Indonesia.
    b. Dengan menggabungkan sila Kebangsaan dan sila Perikemanusiaan yang mempunyai unsur makhluk sosial, maka itu mempunyai unsur hidup internasional. oleh karena itu orang asing dapat diberi kekuasaan atas tanah di Indonesia sejauh itu dibutuhkan oleh orang Indonesia; jadi pemberian tanah pada orang asing itu menurut· kepentingan orang Indonesia.
4) Menurut sila Kerakyatan, tiap-tiap orang Indonesia di dalam hubungannya dengan tanah, mempunyai hak dan kekuasaan yang sama, sehingga pedoman ini mengenai hak kekuasaan.
5) Berdasarkan atas sila Keadilan Sosial, tiap-tiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk menerima bagian dari manfaat tanah menurut kepentlngan hak hidupnya bagi diri sendiri dan bagi keluarganya. Hak hidup manusia Itu 2 macam yaitu: (a) untuk mempertahankan jenis; dan (b) untuk mempertahankan individu. Dengan demikian pedoman yang berdasarkan atas Keadilan ını tidak mengenal hak tetapi mengenal hasil daripada tanah.

Kontribusi Seksi Agraria UGM sangat besar dalam mempengaruhi falsafah yang mendasari pembentukan UUPA, terutama pandangan dari Notonagoro,[18] yang memberikan warna filosofis yang kuat terhadap UUPA. Pandangan Notonagoro bahwa hubungan manusia dengan tanah baik secara individu maupun kolektif merupakan hubungan yang bersifat kedwitunggalan yang didasarkan kepada sila kedua Pancasila. Pandangan itu kemudian tercermin dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menegaskan seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Falsafah tersebut mendasari bahwa hubungan antara manusia Indonesia dengan tanah adalah hubungan "manunggal" atau bersifat "integralistik". Demikian pula kemudian dalam hubungan antara pemerintah dan hak-hak rakyat adalah suatu hubungan yang integralistik yang kesemua hak rakyat atas tanah baik berupa hak individu maupun komunal merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penguasaan negara atas semua tanah dan sumber daya alam lainnya yang diwujudkan dalam hak menguasai negara.

Pada titik inilah gagasan dari Seksi Agraria bertalian dengan gagasan negara integralistik yang dipromosikan oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI yang pada wujudnya merupakan landasan bagi konsepsi Hak Menguasai Negara. Menurut Gunawan Wiradi, konsepsi Hak Menguasai Negara yang terdapat di dalam UUPA merupakan kontribusi penting dari Seksi Agraria UGM (Wiradi dalam Simarmata, 2002:xxxvi).

---

[18]Pemikiran Notonagoro tentang Hukum Agraria dapat dilihat dalam buku *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia.* Buku tersebut pertama kali dicetak sebelum pembentukan UUPA (Notonagoro, 1972)

Paham Negara Integralistik dalam Hak Menguasai Negara

UUPA menerjemahkan prinsip dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi Hak Menguasai dari Negara yang sering disingkat menjadi HMN. Di dalam UUPA memang tidak disebut secara persis Hak Menguasai Negara, melainkan dengan frasa "Hak Menguasai dari Negara", namun istilah Hak Menguasai Negara juga banyak disebut dalam membicarakan konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Pasal 2 ayat (1) UUPA menyebutkan: "Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat."

Dijabarkannya penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya melalui konsepsi HMN dalam UUPA menegaskan bahwa negara perlu ikut campur untuk mengatur sumber daya alam sebagai alat produksi, dan pengaturan tersebut adalah dalam rangka untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan Pasal 2 UUPA, HMN memberikan wewenang kepada negara untuk melakukan tiga hal yaitu:

(a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
(b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
(c) Msenentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur (Pasal 2 ayat 3). Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada

daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah (Pasal 2 ayat 4). Namun peraturan pemerintah yang dimaksud tidak pernah dilahirkan oleh pemerintah.

Konsepsi HMN dipengaruhi paham negara integralistik yang berkembang saat itu dan didukung terutama oleh Supomo, termasuk pula Soekarno dalam wujud dukungan yang berbeda melalui peristilahan "gotong royong". Gagasan negara integralistik mengendaki kesatuan antara masyarakat dan negara dimana kepentingan individu dan kelompok larut dalam kepentingan negara (mirip dengan konsep Rousseau tentang masyarakat organis) sehingga tidak terjadi pertentangan hak dan kepentingan warga masyarakat dan negara. Individu ditempatkan di bawah nilai masyarakat sebagai keseluruhan (Suseno, 1993:94-6).

Gagasan negara integralistik di Indonesia pertama kali dilontarkan oleh Soepomo dalam persidangan BPUPKI. Tujuan Soepomo pada waktu itu menawarkan paham negara integralistik adalah untuk menolak paham negara liberal-klasik yang berkembang di Eropa Barat dan paham negara kelas yang diterapkan pada negara-negara komunis. Dalam persidangan di hadapan BPUPKI, Soepomo pernah menyampaikan gagasannya tentang negara integralistik berkaitan dengan dengan konsepsi tentang ekonomi dan penguasaan negara atas agraria. Soepomo menyebutkan:

> "... Perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus oleh negara sendiri. pada hakekatnya negara yang akan menentukan dimana, dimasa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan pada suatu badan hukum privat atau kepada seseorang, itu semua tergantung dari pada kepentingan negara atau kepentingan rakyat seluruhnya. Dalam negara Indonesia baru, perusahaan-perusahaan sebagai lalu-lintas, electicteit, perusahaan alas rimba harus diurus oleh negara sendiri. Begitupun tentang hal tanah, pada hakekatnya negara yang menguasai tanah seluruhnya. Tambang-tambang yang penting untuk negara akan diurus oleh negara sendiri..." (Bahar dkk, 1995:42-3)

Pidato Soepomo demikian mengandaikan negara sebagai organ yang budiman yang akan menentukan baik-buruknya sesuatu berdasarkan di mana dan di masa apa sesuatu akan diurus dan diselenggarakan oleh pemerintah atau oleh swasta. Kekuasaan yang besar diberikan kepada negara, apalagi tanpa kontrol, dan arah yang kuat untuk kesejahteraan rakyat dapat menimbulkan manipulasi dan akhirnya dibajak untuk kepentingan sekelompok orang saja. Memang pada masa awal pembentukan republik mengandaikan yang terpenting adalah budi baik dari penyelenggara negara. Hal ini nampak pula dalam penjelasan UUD 1945 yang berbunyi:

> "Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat. Semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin Undang-Undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat Para penyelenggara negara, Para pemimpin pemerintahan itu bersifat perseorangan, Undang-Undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, meskipun Undang-Undang Dasar itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat Para penyelenggara pemerintahan baik, Undang-Undang Dasar itu tentu tidak akan merintangi jalannya negara. Jadi yang paling penting ialah semangat. Maka semangat itu hidup, atau dengan lain perkataan dinamis."

Paham integralistik di Indonesia hadir dengan menolak liberalisme dan komunisme sekaligus. Ia berupaya mencari alternatif ketiga. Itu pula dasar yang membuat Soepomo mengajukan paham negara integralistik sebagai solusi untuk menghindari paham negara liberal-klasik dan negara kelas. Setelah pidatonya tentang negara integralistik dalam persidangan BPUPKI, Soepomo tidak pernah lagi mengajukan konsep tersebut dalam konstitusi di Indonesia. Artinya, terjadi perubahan pendirian di dalam diri Soepomo sendiri berkaitan dengan fundamen konstitusional negara. Hal ini dibuktikan pula di dalam KRIS dan UUDS yang dia rancang dimana telah banyak dimasukan norma-norma yang berkaitan dengan hak asasi manusia.

Dalam konteks hubungan manusia dengan tanah, menarik melihat paparan dari Iman Soetiknjo, salah satu eksponen dari Seksi

Agraria UGM dibawah Notonagoro. Dalam pidato pengukuhan guru besarnya di Universitas Gadjah Mada, Imam Soetiknjo, dengan mengikuti pola penyampaian Soepomo pada persidangan BPUPKI menyampaikan tiga jenis paham yang membahas hubungan manusia dengan tanah yang berkaitan pula dengan hubungan negara dan agraria, yaitu pada negara liberal, negara komunis dan alternatif dari kedua paham itu (Soetiknjo, 1974:10-1). Pertama, pada dasarnya mengakui hak milik privat yang mutlak atas tanah yang hanya dibatasi dengan kemungkinan untuk dicabut (*onteigend*) untuk kepentingan umum yang pada umumnya ada pada negara liberal. Meskipun demikian, hak milik kolektif tidak dilarang; Tipe kedua merupakan negara-negara yang pada dasarnya tidak mengakui adanya hak milik privat atas tanah, karena itu tanah dijadikan hak milik bersama secara kolektif dan ada di tangan pemerintah. Sekalipun demikian, bidang-bidang tanah kecil di sekitar rumah, yang oleh penghuni rumah diperlakukan seolah-olah seperti milik privat dapat ditolerir. Tipe ketiga adalah negara yang mengakui adanya milik perseorangan di atas tanah yang dikuasai oleh negara Menurut Iman Soetiknjo, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sejalan dengan tipe yang ketiga (Soetiknjo, 1974:10).

Ide politik hukum hak menguasai dari pada negara di dalam UUPA beranjak dari Prasaran Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada pada Seminar Agraria dari Kementrian Agraria di Tretes bulan November tahun 1958, intinya Badan Pembuat undang-undang meminta saran dari akademisi mengenai dasar-dasar filosofis yang membenarkan kekuasaan negara atas sumber-sumber agraria di seluruh wilayah negeri ini, yang dirumuskan dalam Bagian B angka 32:

Dalam Prasaran dari Seksi Agraria UGM disampaikan bahwa berkaitan dengan hubungan langsung antara negara dengan tanah, dapat dipilih tiga kemungkinan:

1. Negara sebagai subyek, yang kita persamakan dengan perseorangan, sehingga dengan demikian hubungan antara negara dan tanah itu mempunyai *sifat privaat rechtelijk*, negara sebagai pemilik. Hak negara adalah *hak dominium*.

2. Negara sebagai subyek, diberi kedudukan tidak sebagai perseorangan, tetapi sebagai negara, jadi sebagai badan kenegaraan, sebagai badan yang *publiek rechtelijk*. Hak negara adalah hak dominium juga dan disamping itu dapat juga digunakan istilah *hak publique*.
3. Negara sebagai subyek, dalam arti tidak sebagai perseorangan dan tidak sebagai badan kenegaraan, akan tetapi negara sebagai *personafikasi* rakyat seluruhnya, sehingga dalam konsepsi ini negara tidak lepas dari rakyat, negara hanya menjadi pendiri, menjadi pendukung daripada kesatuan-kesatuan rakyat.

Apabila demikian, maka hak negara dapat berupa;

a. *Hak kommunes*, kalau negara sebagai personafikasi yang memegang kekuasaan atas tanah, dan;
b. *Hak emperium*, apabila memegang kekuasaan tentang pemakaiannya tanah saja.

Hubungan yang tersebut pada no. 3, negara sebagai personifikasi rakyat bersama, kiranya yang paling tepat karena kalau ditinjau dari sudut perikemanusiaan, sesuai dengan sifat makhluk sosial juga dengan sifat perseorangan yang merupakan kesatuan daripada individu-individunya (Soetiknjo, 1987:37-8). Konsep yang tersebut pada angka 3 di atas menjadi prinsip dari politik hukum UUPA.[19] Jika ditelaah lebih mendalam, konsepsi negara menguasai ini, mengasumsikan "Negara berdiri di atas kepentingan semua golongan" atau dalam istilah Kuntowijoyo "Negara Budiman." Padahal, pada kenyataannya tidak demikian, karena negara merupakan organisasi kekuasaan yang sarat dengan sejumlah kepentingan kelompok

[19]Bandingkan hal ini dengan pendapat Maria Sumardjono yang menyebutkan ada dua pendekatan mengenai hubungan antara negara dengan tanah. Pendekatan pertama menyatakan apabila negara (berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA) mempunyai hak menguasai, maka negara sebagai badan penguasa diberi wewenang (dalam bidang publik) oleh bangsa Indonesia, sebagaimana halnya penguasa adat yang diberi wewenang oleh masyarakat hukumnya. Pendekatan kedua menggunakan model Notonagoro yang menyebutkan bahwa negara mempunyai wewenang untuk menguasai tanah karena negara merupakan perwujudkan (personifikasi) dari rakyat. Dengan kata lain, hak menguasai itu sudah melekat dengan sendirinya pada negara dalam kedudukannya selaku wakil rakyat yang bersatu sebagai bangsa Indonesia (Sumardjono, 2009:130).

atau individu yang mengatasnamakan kepentingan rakyat atau kepentingan negara. Paham ini sangat dipengaruhi oleh teori integralistik, yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Muller, Hegel dan lain-lain yang berpendapat bahwa negara bukan dimaksudkan untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai satu kesatuan.

Konsepsi HMN merupakan salah satu pilar penting yang terdapat di dalam UUPA. Keberadaan konsepsi HMN tersebut dapat dikaitkan dengan hal-hal substansial bahwa konsepsi tersebut (i) Lahir dalam konteks anti imperialisme, anti kapitalisme dan anti feodalisme; (ii) Mempertegas keberadaan Negara Republik Indonesia sebagai subjek hukum baru dan memberikan dasar klaim teritorial yang kuat di hadapan negara lain dan pihak Belanda pada masa itu; (iii) Penghapusan terhadap prinsip *Domein Verklaring* yang dimanfaatkan pemerintah kolonial untuk mengambilalih pemilikan rakyat dan kemudian menyewakan atau menjualnya kepada pengusaha asing atau partikelir; (iv) Sintesa antara individualisme dan kolektivisme/sosialisme; (v) Memberikan kekuasaan yang besar kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan pemanfaatan sumber-sumber agraria dengan tujuan untuk sebesar-besar kemakmuran; dan (vi) Keberadaan tersebut terletak pada pemerintah pusat (*sentralism*) yang bila diperlukan dapat didelegasikan kepada daerah atau masyarakat hukum adat, tetapi tidak kepada swasta.

UUPA Sebagai Bagian dari Konstitusi Agraria Indonesia

Kedudukan UUPA menempati posisi penting dalam sistem hukum agraria di Indonesia. Keberadaannya sebagai undang-undang pokok menjadikannya sebagai rujukan bagi pengembangan berbagai undang-undang dan peraturan perundang-undangan lain berkaitan dengan permasalahan agraria. UUPA tidak saja berisi tentang norma-norma hukum melainkan juga prinsip-prinsip yang menjadi dasar bagi pengembangan politik hukum agraria nasional. Dalam kedudukan yang demikian, UUPA pada masanya dijadikan prinsip-

prinsip pemandu kebijakan negara (*directive principle of state policy*) dan diperlakukan sebagai konstitusi.

Perlu disadari bahwa yang dimaksud dengan konstitusi bukan hanya saja dalam bentuk teks yang terkodifikasi seperti Undang-Undang Dasar. Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa konstitusi dari sisi bentuk perumusannya dapat dikategorikan dalam tiga bentuk. *Pertama* adalah konstitusi yang tertulis dan dikodifikasikan dalam satu teks utuh yang disebut Undang-Undang Dasar; *kedua* konstitusi tertulis namun tidak dikodifikasikan dalam satu naskah dan bahkan menyebar dalam dokumen-dokumen sejarah seperti Magna Charta dan Bill of Rights di Inggris; atau *ketiga* dalam bentuk praktik-praktik penyelenggaraan negara yang disebut dengan konvensi (*convention*) ketatanegaraan (Asshiddiqie, 2014:29).UUPA sebagai konstitusi agraria Indonesia merupakan konstitusi dalam pengertian yang kedua yaitu suatu dokumen hukum yang berisi tentang prinsip-prinsip dan norma-norma yang dijadikan sebagai simbol sekaligus sebagai pedoman dalam pengembangan politik hukum agraria nasional.

UUPA memiliki sifat sebagai konstitusi sebuah negara yang baru merdeka untuk melakukan pembebasan (*liberation*) suatu bangsa dari belenggu sistem hukum kolonial. Semangat itu merupakan tujuan utama dari UUPA sebagaimana disampaikan oleh Menteri Agraria Sadjarwo dalam pembahasan Rancangan UUPA dihadapan Dewan Perwakilan Rakyat.

> "Rancangan Undang-Undang ini (maksudnya Rancangan UUPA-pen) selain akan menumbangkan puncak-puncak kemegahan modal asing yang telah berabad-abad akan memeras kekayaan dan tenaga bangsa Indonesia, hendaknya akan mengakhirinya pertikaian dan sengketa-sengketa tanah antara rakyat dan kaum pengusaha asing, dengan aparat-aparatnya yang mengadu dombakan aparat pemerintah dengan rakyatnya sendiri, yang akibatnya mencetus sebagai peristiwa-peristiwa yang sangat menyedihkan."

Sebagai bagian dari konstitusi agraria Indonesia, UUPA berfungsi sebagai pelengkap dan penjabar dari ketentuan yang terdapat di dalam UUD 1945 berkaitan dengan hubungan antara

negara dan warga negara dengan tanah dan sumber daya alam lainnya. Beberapa prinsip pokok mengenai permasalahan agraria yang terdapat di dalam UUPA antara lain:

1. Prinsip Nasionalitas mengandung makna bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah karunia Tuhan YME, kesatuan tanah air dari bangsa Indonesia, kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa Indonesia, sehingga menjadi hak dari bangsa Indonesia. Hak yang dimaksud sifatnya abadi, yang artinya selama bangsa Indonesia masih ada tidak ada hal apapun yang bisa memutuskan hubungan bangsa Indonesia dengan tanah airnya. Sehingga dengan prinsip ini ditentukan bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak atas tanah atas dasar hak milik (Pasal 9 dan Pasal 21 ayat (1) UUPA) tanpa membedakan jenis kelamin laki-laki maupun perempuan (Pasal 9 ayat (2) UUPA), sementara bagi warga negara asing dilarang (Pasal 29 ayat (6) UUPA). Untuk menyeimbangkan prinsip ini juga diuraikan mekanisme perlindungan terhadap warganegaranya, misalnya dengan melakukan pengawasan pada setiap peralihan hak milik, khususnya untuk warga negara yang lemah ekonominya (Pasal 26 ayat (1) UUPA), serta untuk menjaga asas keadilan sosial pemerintah diwajibkan untuk mencegah adanya organisasi atau usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta warga negara (Pasal 13 ayat (2) UUPA).
2. Prinsip Hak Menguasai Negara (HMN) bermakna bahwa prinsip *domein verklaring* yang menjadi dasar undang-undang kolonial dihapuskan, sehingga praktek-praktek negara yang memiliki tanah pada wilayahnya tidak diakui lagi. HMN menempatkan negara tidak menjadi pemilik tanah melainkan sebagai organisasi tertinggi dari bangsa Indonesia yang diberi kekuasaan untuk (1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan,penggunaan dan pemeliharaannya; (2) menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa; (3) mengatur dan

menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa (Pasal 2 ayat (1) dan (2) UUPA). Pelaksanaan HMN ini berada pada wewenang Presiden sebagai mandataris yang dibantu oleh Menteri Agraria dengan jajaran aparatusnya. Di daerah, penyelenggaraan HMN dapat didelegasikan kepada daerah-daerah swatantra (propinsi, kabupaten/kotamadya, kecamatan dan desa) dan bahkan pada suatu komunitas adat yang masih kuat keyakinan norma-norma adatnya (Pasal 2 ayat (4) UUPA).

3. Prinsip Tanah Mengandung Fungsi Sosial yang berarti bahwa semua hak atas tanah harus berfunsi sosial (Pasal 6 UUPA) yang ada pada seseorang tidak dibenarkan untuk dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata demi kepentingan pribadi, apalagi sampai merugikan masyarakat.
4. Prinsip *Land Reform* yang memberikan gambaran dari tujuan menciptakan suatu struktur pemilikan tanah yang baru. Dalam kaitan untuk mencapai tujuan itu maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan dan diatur pula mengenai batas maksimun dan minimum pengguasaan dan pemilikan tanah (Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA). *Land reform* dilakukan untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat petani yang berupa tanah, dengan cara merombak struktur pertanahan secara revolusioner, guna merealisir keadilan sosial. Hal ini dilakukan pula untuk melaksanakan prinsip tanah untuk petani, agar tidak terjadi lagi objek spekulasi dan pemerasan (Pasal 10 UUPA).
5. Prinsip Pengakuan terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat bermula pada pernyataan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat (Pasal 5 UUPA). Selain itu UUPA juga mengakui keberadaan hak ulayat atau hak serupa dari masyarakat hukum adat dengan persyaratan sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional

dan negara yang berlandaskan persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi (Pasal 3 UUPA). Masyarakat hukum adat pun dapat menjadi subjek yang menyelenggaran pelimpahan dari HMN (Pasal 2 ayat (4) UUPA).

6. Prinsip Perencanaan Agraria yang diperlukan dalam kaitannya untuk menciptakan sosialisme Indonesia. Negara diharuskan membuat tata guna agraria dengan menyusun suatu perencanaan umum secara nasional khususnya mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan tanah dan kekayaan alam (Pasal 13, Pasal 14 dan Pasal 15 UUPA).

Prinsip-prinsip tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan sebagai konstitusi agraria yang harus dijadikan sebagai pedoman dalam melahirkan peraturan perundang-undangan, kebijakan dan program-program pemerintahan yang berkaitan dengan permasalahan tanah dan sumber daya alam lainnya. Kehadiran UUPA yang usianya telah lebih dari lima puluh tahun kemudian menimbulkan pertanyaan, apakah UUPA masih relevan dan patut dipertahankan? Apakah prinsip-prinsip tersebut masih relavan dan masih dijalankan dalam peraturan perundang-undangan, kebijakan dan program pemerintah? Apakah masyarakat Indonesia kontemporer masih relevan diatur dengan sebuah undang-undang tua yang dibentuk pada semangat zaman yang berbeda.

Sehubunngan dengan pertanyan ini, Achmad Sodiki menyampaikan relevansi UUPA dalam kaitannya dengan aspek ideologis-filosofis. Menurut Sodiki, terdapat lima aspek yang menjadikan UUPA masih relevan antara lain: (i) sifat anti-penjajah dan eksploitasi kekayaan alam Indonesia yang tidak untuk kemakmuran bangsa Indonesia; (ii) sifat populis dengan pemihakan yang kuat kepada kepentingan rakyat petani, karena sadar bahwa sebagian terbesar rakyat Indonesia berkehidupan dari pertanian; (iii) kuatnya hasrat untuk menampilkan identitas nasional yang berlandaskan hukum adat dan kepentingan nasional yang merdeka dan berdaulat; (iv) egaliter yang menempatkan persamaan

kedudukan dihadapan hukum, terutama antara pria dan wanita dalam memperoleh hak atas tanah; dan (v) kedudukan negara yang kuat sehingga negara dapat menjamin terpenuhinya kepentingan umum (Sodiki, 2013:191-3).

Keberadaan UUPA sebagai bagian dari konstitusi agraria Indonesia perlu untuk terus dipertahankan dan tidak dicabut. Kalaupun sekiranya diperlukan perubahan, hal itu dilakukan terhadap beberapa ketentuan yang tidak menghilangkan semua prinsip-prinsip dasar yang mendasari keberadaan UUPA. UUPA patut dipertahankan bukan saja sebagai dokumen hukum, melainkan sebagai dokumen sejarah atau bahkan sebagai sebuah dokumen antropologi yang dibentuk tatkala sebuah bangsa merdeka mencoba menggali norma-norma hukum yang ada di dalam masyarakatnya untuk menggantikan sistem hukum agraria kolonial. Sifat simbolik dari UUPA perlu disetarakan sebagai bagian dari konstitusi yang keberadaannya terdapat di luar teks Undang-Undang Dasar yang terkodifikasi.

Fondasi Regulasi Pertambangan Nasional

Selain keberadaan UUPA, pada periode Rezim Nasionalis ini juga dilahirkan sejumlah peraturan yang menjadi dasar bagi hukum pertambangan nasional. Terdapat sembilan undang-undang yang berkaitan dengan pertambangan yang mencerminkan politik hukum nasional di bidang pertambangan. Hal ini dimulai dengan keluarnya UU No. 10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-hak Pertambangan. Perusahaan-perusahaan pertambangan Belanda yang terkena pembatalan hak tersebut meliputi delapan perusahaan yang memegang 2.452 izin penyelidikan tambang, empat perusahaan yang memegang 60 konsesi eksplorasi saja, lima perusahaan yang memegang 66 konsesi eksplorasi dan eksploitasi, 59 perusahaan yang memegang 272 konsesi eksploitasi saja, dan 10 perusahaan yang sedang mengajukan konsesi eksplotasi (Asshiddiqie, 1994:189-90). Pada tahun 1961 daftar perusahaan pertambangan yang dibatalkan hak-nya bertambah dengan dikeluarkannya UU No. 11 Tahun 1961 tentang Tambahan atas Lampiran

UU No. 11 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-hak Pertambangan. Sebelumnya telah ada UU No. 86 tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Milik Belanda. Ketiga undang-undang itu dapat pula dikategorikan sebagai upaya nasionalisasi dan *land reform* sebab semua tanah-tanah dan sudah dijadikan untuk konsesi tambang berdasarkan peraturan pertambangan Belanda (*Indisceh Mijnwet*) diambil dan dikuasai oleh pemerintah.

Setelah melakukan pembatalan hak-hak pertambangan perusahaan asing, pada tahun 1960 dikeluarkan dua undang-undang penting yang menunjukan keseriusan pemerintah untuk menjadikan pertambangan sebagai sumber pendapatan negara. Dikeluarkan Perpu No. 37 Tahun 1960 tentang Pertambangan dan Perpu No. 40 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. Kedua undang-undang itu mengatur bagaimana pertambangan akan diusahakan. Berkaitan dengan pelaku usaha pertambangan diutamakan oleh koperasi, perusahaan negara dan daerah, swasta nasional dan baru apabila diperlukan dapat dikerjasamakan dengan pihak swasta asing. Pihak yang diperbolehkan mengusahakan pertambangan diberikan Kuasa Pertambangan. Kedua undang-undang tersebut juga mengatur pencabutan hak atas tanah bila tanah tersebut dijadikan wilayah pertambangan. Orang-orang yang memiliki hak atas tanah yang tanahnya dijadikan wilayah pertambangan diwajibkan memperkenankan pekerjaan pemegang kuasa pertambangan atas tanah yang bersangkutan, jika kepadanya: sebelum pekerjaan dimulai, dengan diperlihatkannya surat kuasa pertambangan atau salinannya yang sah, diberi tahukan tentang maksud dan tempat pekerjaan-pekerjaan itu akan dilakukan; dan diberi ganti kerugian atau jaminan ganti kerugian itu terlebih dahulu.[20] Bedanya, UU No. 40 Prp Tahun 1960 memberikan keistimewaan kepada perusahaan negara untuk menjadi satu-satunya perusahaan yang mengusahakan pertambangan minyak dan gas bumi.

Untuk memenuhi konsumsi dalam negeri, pemerintah kemudian mengeluarkan Perpu No. 2 Tahun 1962 yang kemudian

---

[20]Lihat Pasal 21 Perpu No. 37 Tahun 1960 tentang Pertambangan.

berubah menjadi UU No. 15 Tahun 1962 tentang Kewajiban Peusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri. Pada periode ini, pemerintah tidak anti dengan perusahaan swasta asing. Meskipun telah ada nasionalisasi sejumlah perusahaan asing, terutama perusahaan Belanda, pemerintah tidak menutup peluang untuk kerjasama dengan perusahaan asing, misalkan dengan Pan American International Oil Corporation. Bahkan pada tahun 1958 telah ada UU No. 78 Tahun 1958 tentang Penanaman Modal Asing. Kebijakan untuk menerima modal asing ditempuh dengan sangat hati-hati. Beberapa usaha dinyatakan tertutup untuk modal asing di dalam undang-undang tersebut, antara lain: (a) Kereta Api; (b) Telekomunikasi; (c) Pelayaran dan penerbangan dalam negeri; (d) Pembangkitan tenaga listrik; (e) Irigasi dan air minum; (f) Pabrik mesiu dan senjata; (g) Pembangkit tenaga atom; dan (h) Pertambangan bahan-bahan vital, tertutup bagi modal asing.

Pada masa itu, perjanjian karya dengan perusahaan asing dikuatkan dengan undang-undang, misalkan UU No. 13 Tahun 1963 tentang Penetapan Perpu No. 4 Tahun 1962 tentang Pengesahan "Perjanjian Karya" antara Perusahaan Negara Pertamina Pan American Indonesia Oil Company untuk diri sendiri dan atas nama Pan America Internasional Oil Corporation menjadi undang-undang. Kemudian pengesahan perjanjian dengan Caltex dalam UU No. 14 Tahun 1963 tentang Pengesahan "Perjanjian Karya" antara PN. Pertamina dan PT. Caltex Indonesia dan California Asiatic Oil Company (CALASIATIC) Texaco Overseas Petroleum Company (TOPCO); PN. Pertamina dengan PT. Sanvac Indonesia, PN. Permigan dan PT. Sheel Indonesia.

Serangkaian kebijakan pertambangan yang telah dibuat oleh pemerintahan pada periode 1945-1966 menunjukan bahwa sudah sejak masa Orde Lama pemerintah sudah "melirik" pertambangan sebagai salah satu sumber pendapatan negara. Jadi agak keliru bila ada beranggapan bahwa Orde Baru-lah rezim yang petama-tama melahirkan kebijakan eksploitasi pertambangan. Hanya saja memang berbeda, pada periode 1945-1965, kebijakan pertambangan masih berorientasi pada upaya menumbuhkan kekuatan nasional

melalui koperasi serta perusahaan negara dan daerah. Sementara itu, periode berikutnya membuka pintu lebar-lebar untuk masuknya swasta asing.

Program Nasionalisasi Aset Perusahaan Asing

Kebijakan agraria pasca Indonesia merdeka beriringan dengan masih berjalannya sisa-sisa hukum kolonial di Indonesia dan fakta bahwa masih banyak perusahaan Belanda yang beroperasi pasca 1945 seperti NV Borsumij pada bidang perindustrian, pabrik bir Oranye Brouwerij, pabrik tekstil Nebritex, NV Jacobson van den Berg di bidang perdagangan ekspor dan impor, NV Internatio yang merupakan perusahaan perkapalan yang memiliki 60 cabang dan mempunyai buruh kurang lebih 2000 orang, NV Lindeteves yang bergerak di bidang perindustrian dan peralatan teknik untuk keperluan industri yang memiliki 6 cabang dan membawahi kurang lebih 2000 orang buruh, serta NV Geo Wehry & Co yang telah beroperasi sejak 1867 di bidang perkebunan. Perusahaan terakhir ini mempunyai 28 perkebunan di Indonesia, dengan komoditi antara lain teh, kina dan karet (Furnivall, 1948:325; Sangaji, 2002:27). Sementara di sektor pertambangan terdapat 12 lapangan pertambangan minyak di Sumatera Utara, khususnya di Karesidenan Sumatera Timur dan Aceh, yang menghasilkan kurang lebih 1.000.000 kg (kilogram) minyak dan kurang lebih 240.000 kg gas setahunnya dari sejumlah kurang lebih 740 pemboran yang dioperasikan oleh De Bataafsche Petroleum Maatschapij (BPM) dan mendirikan sebuah *refinery* (kilang penyulingan) di Pangkalan Brandan.

Pada lapangan kehutanan juga masih menerapkan sisa-sisa kebijakan Belanda, misalkan untuk Jawa dan Madura masih diberlakukan *Boschordonantie voor Java en Madura 1927*, dan *Provinciale Boschbesehermings-verordening* (Peraturan Perlindungan Hutan Daerah). Bagi luar Jawa dan Madura masih diberlakukan aturan peninggalan Belanda seperti *Agrarische Reglement* untuk Sumatera, Sulawesi, dan kepulauan Bangka Belitung (Nurjaya, 2005:33-35).

Pemerintahan Nasional Republik Indonesia melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan asing yang masih beroperasi. Nasionalisasi itu bahkan telah dilakukan sejaak pemerintah mengeluarkan UU No. 12 Tahun 1951 yang menghapus status badan hukum *Algemeene Volkscrediet-bank* dan semua kekayaan dan pegawainya dialihkan kepada Bank Rakyat Indonesia (Asshiddiqie, 1994:188). Selanjutnya pemerintah menasionalisasi "De Javasche Bank" dengan UU No. 24 Tahun 1951. Upaya nasionalisasi itu sempat terhenti dengan adanya agresi militer Belanda I dan II yang berujung pada Konferensi Meja Bundar (1949) yang salah satu kesepakatannya mengharuskan pemerintah Indonesia untuk melindungi perusahaan-perusahaan perkebunan Belanda.

Setelah Presiden Soekarno mengeluarkan UU No.13 tahun 1956 tentang pembatalan kesepakatan Konferensi Meja Bundar, tahun 1957 terjadi pendudukan kantor-kantor perusahaan Belanda yang masih beroperasi oleh serikat-serikat buruh yang diorganisir oleh Partai Nasionalis Indonesia dan Partai Komunis Indonesia. Pendudukan ini dipicu pula dengan dikeluarkannya ketentuan mengenai larangan tanah-tanah partikelir melalui UU No. 1 Tahun 1958 dan dikeluarkan UU No. 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Milik Belanda. Pasal 1 dari UU terakhir ini menegaskan tentang "Perusahaan-perusahaan milik Belanda yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah dikenakan nasionalisasi dan dinyatakan menjadi milik yang penuh oleh negara Republik Indonesia." Dengan undang-undang ini, lebih 300 perusahaan Belanda di berbagai sektor (perkebunan, pertambangan, keuangan, angkutan-transportasi, dll) dinasionalisasi pada periode ini (Ginting, 2007; bdk Asshiddiqie, 1994).

Jimly Asshiddiqie mencatat perusahaan-perusahaan yang dinasionalisasi sepanjang masa pemerintahan Soekarno antara lain (Asshiddiqie, 1994:189):

1. NV. De Javasche Bank dan berbagai bank lainnya
2. 11 buah perusahaan kereta api dan tram
3. Bataviashe Vekeer Maatschappij (1954-1957)

4. 38 Perusahaan perkebunan tembakau (1959)
5. 11 Perusahaan peternakan (1959)
6. 9 Perusahaan listrik dan/atau gas (1959)
7. 205 perusahaan pertanian/perkebunan

Di samping itu, pemerintah juga menetapkan UU No. 10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-hak Pertambangan yang membatalkan sejumlah izin dan konsesi eksploitasi tambang kepada ratusan perusahaan Belanda. Perusahaan yang terkena pembatalan ini meliputi delapan perusahaan yang memegang 2.452 izin penyelidikan tambang, empat perusahaan yang memegang 60 konsesi eksplorasi saja, lima perusahaan yang memegang 66 konsesi eksplorasi dan eksploitasi, 59 perusahaan yang memegang 272 konsesi eksploitasi saja, dan 10 perusahaan yang sedang mengajukan konsesi eksplotasi (Asshiddiqie, 1994:189-90).

Nasionalisasi yang dilakukan diiringi oleh konflik elit politik nasional yang terpecah pasca 1950, ada banyak kubu yang bertarung dalam isu nasionalisasi ini, terutama antara nasionalis-kiri, agama dan militer. Masalah yang lain adalah belum siapnya pemerintah nasional dalam mengelola dan mengoperasikan ratusan perusahaan besar Belanda yang masih beroperasi guna menghasilkan pendapatan untuk pembangunan nasional. Militer memainkan peranan penting dan menjadi salah satu aktor yang berkepentingan dengan program nasionalisasi. Bahkan sulit mengelak bahwa nasionalisasi yang terjadi pada dekade tersebut merupakan militerisasi. Crouch dalam studinya bahkan menyatakan bahwa nasionalisasi yang dilakukan oleh pemerintah melalui militer pada masa itu merupakan cara untuk melawan PKI dan golongan nasionalis kiri dengan memanfaatkan kekuasaan darurat perang untuk menempatkan seluruh perusahaan bekas milik Belanda ke bawah penguasaan tentara. Kemudian setelah nasionalisasi perusahaan-perusahaan itu, para perwira AD meneruskan peran serta mereka dalam pengelolaan perusahaan yang baru, seperti perkebunan, pertambangan, perbankan, dan perdagangan. Pada tahun 1960, peranan tentara diperluas ketika perusahaan-perusahaan Inggris juga ditempatkan di bawah

pengawasan tentara, hingga tahun 1964 (Crouch, 1999:37-8). Masuknya militer dalam program nasionalisasi dengan menduduki perkebunan-perkebunan telah menjadi salah satu faktor terjadinya konflik agraria antara warga dengan militer yang berkepanjangan sampai hari ini (Wiratraman, 2004).

Nasionalisasi menegaskan posisi pemerintah sebagai subjek superior yang menguasai seluruh subjek hukum yang ada di dalam negara baik itu perusahaan dan juga termasuk menguasai lahan-lahan pertanian dan perkebunan yang sebelumnya dikuasai oleh perusahaan asing, terutama perusahaan Belanda. Namun dalam pelaksanaan nasionalisasi, tenaga yang cakap untuk mengambil alih dan menjalankan perusahaan yang dinasionalisasi masih terbatas. Hal itu pulalah yang menjadi faktor yang menyebabkan munculnya kelompok PNI, PKI, Militer dan Agama dalam merebut perusahaan-perusahaan yang dinasionalisasi. Perebutan ini menjadi benih-benih konflik agraria yang memilukan dikemudian hari, di mana militer kemudian melakukan pembersihan terhadap kelompok PKI setelah tragedi politik 1965. Berkuasanya militer pada sektor perkebunan-perkebunan besar telah mempengaruhi pula penentuan objek *land reform* pada dekade 1960-an karena perusahaan-perusahaan perkebunan yang telah dikuasai oleh militer banyak yang tidak menjadi objek *land reform*.

Program Land Reform dan Kendalanya

Sebagai bangsa yang pernah berada di bawah penguasaan kolonialisme dan feodalisme, juga negeri yang memperoleh kemerdekaannya dari suatu revolusi maka kehendak untuk menghilangkan kolonialisme dan feodalisme juga terekspresikan dalam upaya memperbarui struktur agraria (Fauzi, 2002). Semangat untuk merombak tatanan agraris melalui hukum telah dilakukan sejak tahun 1946 dengan mengeluarkan UU No. 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Desa-Desa Perdikan. Undang-undang ini dilaksanakan dengan penghapusan hak-hak istimewa yang dimiliki para elit desa di desa-desa "perdikan" di daerah Banyumas. Tanah-tanah mereka

yang luas-luas itu dipotong separo (dengan kompensasi), untuk didistribusikan kepada petani yang tak punya tanah (Wiradi, 2005:4). Selanjutnya dikeluarkan UU No. 13 Tahun 1948 tentang mengadakan perubahan dalam *Vorstenlands Grondhuurreglement*. Undang-undang ini lebih dikenal dengan UU Penghapusan Hak Konversi ini dikeluarkan di Yogyakarta dan lahir atas tuntutan petani di Surakarta dan Yogyakarta sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Umum UU No. 13 Tahun 1948 tentang mengadakan perubahan dalam *Vorstenlands Grondhuurreglement*. Melalui undang-undang ini, semua tanah yang sebelumnya dikuasai oleh kira-kira 40 perusahaan gula Belanda di Surakarta dan Yogyakarta dijadikan sebagai tanah untuk petani Indonesia.

Presiden Soekarno mencanangkan Program Land Reform

Agresi militer Belanda I dan II telah memperlambat laju perombakan penguasaan agraria. Agresi militer Belanda pertama pada Juli 1947 ditujukan pertama-tama pada di daerah pusat *onderneming* di Sumatra Timur dan daerah lain di Indonesia. Tidak salah bila ada ungkapan bahwa Tentara Kerajaan Belanda adalah Tentara *Onderneming* (Lutfhi, 2011:11). Agresi militer yang dilakukan Belanda telah memaksa pemerintah Indonesia untuk melakukan serangkaian perundingan. Perundingan-perundingan yang memuncak pada Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag telah menghambat laju pembaruan agraria yang sedang hidup di kalangan rakyat Indonesia. Hal ini karena salah satu isi dari perjanjian KMB menghendaki pemerintah Indonesia untuk melindungi perusahaan-perusahaan perkebunan Belanda yang ada di Indonesia.

Pemerintah pun mengalami dilema dengan adanya kesepakatan tersebut karena dorongan pengambilalihan perusahaan tersebut (nasionalisasi) maupun pengambilalihan tanahnya (*land reform*) semakin kuat. Untuk menjalankan amanat yang sebenarnya tidak disukai oleh pemerintah Indonesia untuk melindungi hak-hak perusahaan Belanda tersebut, pada tahun 1952 pemerintah mengeluarkan UU Darurat No. 1 Tahun 1952 tentang Pemindahan dan Pemakaian Tanah-tanah dan Barang-barang Tetap Lainnya yang Mempunyai Titel Menurut Hukum Eropa. Melalui undang-undang ini, pengalihan hak-hak atas tanah dan benda lainnya dengan titel menurut hukum Belanda dipersulit sebab harus mendapat persetujuan Menteri Kehakiman. Semua perbuatan pemindahan dan pemakaian tanah-tanah tanpa izin menteri kehakiman adalah batal demi hukum. UU Darurat ini kemudian ditetapkan menjadi UU No. 24 Tahun 1954.

Pada tahun 1956, pemerintah mengeluarkan UU No. 13 Tahun 1956 tentang Pembatalan Hubungan Indonesia Nederland Berdasarkan Perjanjian Konferensi Meja Bundar. Pembatalan perjanjian KMB itu dilakukan oleh pemerintah Indonesia karena Pemerintah Belanda masih "berkeras-hati" menduduki Irian Barat. Pasal 7 undang-undang ini mengatur tentang kepentingan pihak Belanda yang masih tersisa di Indonesia. Pasal 7 menyebutkan bahwa:

> "Hak, Konsesi, Izin dan cara menjalankan perusahaan Belanda akan diindahkan jika tidak bertentangan dengan kepentingan pembangunan negara. Perlakuan sebagai dimaksudkan di atas tidak dapat didasarkan atas hak-hak istimewa dengan alasan apa juapun."

Menyusul undang-undang tersebut, dikeluarkan pula UU No. 28 tahun 1956 tentang Pengawasan terhadap Pemindahan Hak atas Tanah-tanah Perkebunan. Undang-undang ini dikeluarkan karena pada waktu-waktu menjelang dan sesudah dibatalkannya hubungan Indonesia-Belanda berdasarkan perjanjian KMB banyak terjadi pemindahan hak atas tanah perkebunan. Tindakan ini banyak dilakukan oleh aktivis PNI dan PKI. Maka untuk memperkuat kontrol perusahaan-perusahaan kebun dalam perekonomian

Negara pemindahan tersebut perlu diawasi dan diatur, agar dapatlah diusahakan terjaminnya pengusahaan yang sebaik-baiknya. Undang-undang ini memberikan wewenang kepada Menteri Kehakiman, Menteri Pertanian dan Menteri Agraria untuk mengurus pemindahan tanah-tanah perkebunan tersebut. Menjadi paket dari UU No. 28 Tahun 1956 dikeluarkan pula UU No. 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-peraturan dan Tindakan-tindakan mengenai Tanah Perkebunan. Pasal 1 undang-undang itu menyebutkan bahwa hak-hak *erfpacht* guna perusahaan kebun yang pada mulai berlakunya Undang-undang tersebut sudah habis waktunya atau di dalam satu tahun akan habis waktunya, sedang keadaan perusahaannya adalah sedemikian rupa hingga, menurut pertimbangan Menteri Pertanian tidak mungkin diusahakan kembali secara yang layak, tidak akan diperpanjang atau diperbaharui. Bahkan hak-hak *erpacht* dalam hal-hal tertentu dapat dicabut oleh Menteri Pertanian dan Menteri Agraria.

Peranan Kementerian Agaria semakin besar dengan adanya tindakan *land reform* dan juga nasionalisasi perusahaan-perusahaan perkebunan. Anggaran yang digunakan oleh Kementerian Agraria pun cukup besar pada masa itu, yaitu Rp. 24.394.000[21] pada tahun 1957 dan Rp. 17.500.000 untuk tahun 1958.[22] Berkaitan dengan anggaran tersebut, pemerintah mengeluarkan UU No. 78 Tahun 1957 tentang Perubahan *Canon* dan *Cijns* atas Hak-hak *Erfpacht* dan Konsesi Guna Perusahaan Kebun Besar. Peraturan ini dibuat untuk meningkatkan pendapatan negara dari perusahaan perkebunan. Dalam peraturan warisan kolonial terdapat perbedaan *Canon* dan *Cijns* yang dipungut oleh negara dari usaha perkebunan besar yang berbeda antara perusahaan yang beroperasi di Jawa dengan perusahaan yang beroperasi di luar Jawa. Peraturan ini tidak lagi membedakan besarnya *canon* dan *cijn* tersebut untuk daerah Jawa dan luar Jawa.

---

[21]UU No. 34 Tahun 1957 tentang Penetapan Bagian IIIA (Kementerian Agraria) dari Anggaran Republik Indonesia untuk Tahun Dinas 1954.

[22]UU No. 28 Tahun 1958 tentang Penetapan Bagian IIIA (Kementerian Agraria) dari Anggaran Republik Indonesia untuk Tahun Dinas 1955

Berikutnya, dikeluarkan UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir. Tanah partikelir adalah tanah *eigendom* atau tanah milik yang mempunyai sifat dan corak yang istimewa. Pada awal mulanya (sebelum diadakan pengambilan tanah-tanah itu kepada negara) luasnya sampai sejumlah 1.150.000 ha, terutama terletak di Jawa Barat. Yang membedakan tanah partikelir dari tanah *eigendom* lainnya, ialah adanya hak-hak pada pemiliknya, yang bersifat hak-hak kenegaraan, sebagian misalnya hak untuk mengangkat/memberhentikan kepala-kepala kampung/desa/umum yang diberi kekuasaan dan kewajiban kepolisian, hak menuntut kerja paksa (rodi) atau uang pengganti rodi dari penduduk yang berdiam di tanah-tanah itu dan untuk mengadakan pemungutan-pemungutan, baik berupa uang maupun hasil tanah, dari penduduk yang mempunyai "Hak usaha". Hak-hak demikian itu dahulu disebut landheerlijke rechten dan di dalam Undang-undang ini disebut "Hak-hak pertuanan".[23]

Penghapusan tanah partikelir dilakukan mengingat masih ada sisa-sisa tanah partikelir itu di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Sulawesi. Tanah yang dikategorikan sebagai tanah partikelir adalah tanah yang luasnya melebihi 10 *bau*. Tanah partikelir yang digunakan untuk pertanian masih ada 33 yang luasnya 21.798 ha dan tanah partikelir dalam kota sebanyak 109 yang luasnya 7.125 ha. Di Sulawesi ada kira-kira 50 tanah partikelir seluas 2.500 ha. Penghapusan tanah partikelir ini dilanjutkan dengan pendistribusian tanah kepada rakyat.

Setahun kemudian dikeluarkan UU No. 16 tahun 1959 tentang Penetapan UU Darurat No. 1 Tahun 1959 tentang Badan Perusahaan Produksi Bahan Makanan dan Pembukaan Tanah. Badan usaha ini diberikan wewenang untuk membuka tanah pasang surut yang merupakan bagian dari kanalisasi. Badan usaha ini dibuat untuk memenuhi kebutuhan makanan karena semakin tingginya kebutuhan makanan akibat pertambahan penduduk 1,7%, dan keadaan sosial ekonomi rakyat Indonesia maka berbagai

---

[23]Penjelasan Umum Pasal 1 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir

usaha-usaha yang telah dijalankan oleh Pemerintah untuk memecahkan soal yang penting ini belum juga memberikan hasil yang diharapkan. Kecuali kenaikan jumlah penduduk, perubahan yang telah terjadi di dalam menu rakyat setelah Perang Dunia ke-II, telah mempengaruhi pula kebutuhan akan beras yang tidak sedikit. Konsumsi beras yang sebelum perang mencapai angka ± 85 kg sejiwa setahunnya pada saat itu mencapai 95 kg.

Peraturan monumental di bidang agraria muncul pada tahun 1960. Di awal tahun 1960 dikeluarkan UU No. 2 Than 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil dan kemudian pada 24 September 1960 dikeluarkan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Melalui UU Perjanjian Bagi Hasil terjadi perombakan mendasar dalam hal hubungan buruh tani dengan majikannya yang sebelumnya melanggengkan penghisapan terhadap buruh tani. Peraturan ini disambut dengan gegap gempita oleh PKI dan organisasi sayapnya dengan mendorong lahirnya kebijakan pelaksanaan UU Perjanjian Bagi Hasil di desa-desa. Sementara itu, UUPA hadir sebagai tonggak penting sekaligus juga simbolik untuk mengganti hukum kolonial menyangkut agraria. Dengan berlakunya UUPA, beberapa hukum kolonial secara tegas disebutkan dicabut, antara lain:

1. *Agrarische Wet* (Staatsblad 1870 No. 55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 *Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie* (*Staatsblad* 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
2. a. *Domienverklaring* tersebut dalam pasal 1 *Agrarisch Besluit* (*Staatsblad* 1870 No. 118);
   b. *Algemene Domienverklaring* tersebut dalam *Staatsblad* 1875 No. 119A;
   c. *Domienverklaring* untuk Sumatera tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad* 1874 No. 94f;
   d. *Domeinverklaring* untuk keresidenan Menado tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad* 1877 No. 55;

e. *Domienverklaring* untuk residentie *Zuider en Oosterafdeling van Borneo* tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad* 1888 No.58;

3. *Koninklijk Besluit* tanggal 16 April 1872 No. 29 (*Staatsblad* 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya;
4. Buku ke-II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipothek yang masih berlaku pada mulai berlakunya Undang-undang ini;

Namun UUPA tidak mencabut sejumlah *Ordonantie* yang mendasari kebijakan kehutanan serta *Mijn Wet* yang menjadi dasar kebijakan pertambangan pada masa kolonial. Artinya, UUPA tidak sepenuhnya melakukan penyatuan hukum untuk mengakhiri sektoralisme regulasi di bidang agraria dan sumber daya alam. Pola sekotralisme tersebutlah yang kemudian dilanjutkan pada masa Orde Baru yang dilakukan oleh Pemerintah Orba dengan mengeluarkan dua undang-undang pokok lainnya yaitu UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.

UUPA menjadi landasan yuridis untuk melakukan *land reform* karena di dalamnya mengatur dasar-dasar bagi pelaksanaan *land reform* seperti pembatasan luas minimum dan maksimum kepemilikan tanah, pernyataan tanah memiliki fungsi sosial dan sebagai alat untuk mendorong terwujudnya keadilan sosial. Landasan hukum tersebut seiring dengan kuatnya komitmen politik Presiden Soekarno untuk melakukan *land reform* yang nampak sangat jelas dalam pidato-pidato politiknya. Pada peringatan 15 tahun proklamasi, 17 Agustus 1960, Presiden Soekarno menyampaikan pidato yang diberi judul "Laksana malaekat yang menyerbu dari langit. Jalannya revolusi kita." Pada pidato yang diringkas sebagai Jarek (Jalan Revolusi Kita) itu dibacakan sebulan sebelum diundangkannya UUPA itu, Presiden Soekarno menyebutkan bahwa rencana melahirkan UUPA merupakan kemajuan paling penting dalam sejarah revolusi

Indonesia. Lebih lanjut disebutkan bahwa "Tanah tidak boleh menjadi alat penghisapan, tanah untuk penggarap, revolusi Indonesia tanpa *land reform* adalah sama saja ... omong besar tanpa isi." Presiden Soekarno dalam manifesto politiknya menyebutkan bahwa revolusi agraria adalah inti dari revolusi Indonesia dalam tahap membangun bangsa sosialis a la Indonsia.

Untuk menindaklanjuti UUPA, tiga bulan setelah disahkannya UUPA pemerintah mengeluarkan UU No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian. Wertheim menyebut UU ini sebagai UU *Land Reform* di Indonesia (Wertheim, 2008). UU No. 56 Tahun 1960 menentukan batas maksimum kepemilikan tanah berdasarkan jenis-jenis tanah (sawah atau lahan kering) dan kepadatan penduduk. Undang-undang tersebut mewajibkan kepada orang yang memiliki tanah kelebihan yang melebihi batas maksimum kepemilikan tanah harus melaporkannya kepada kantor agraria setempat dalam waktu tiga bulan sejak disahkannya undang-undang tersebut.

Tabel 1. Batas-batas maksimum atas kepemilikan tanah menurut UU No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian

Kepadatan penduduk	Sawah (Ha)	Lahan kering (Ha)
1-50 penduduk per km²	15	20
51-250 penduduk per km²	10	12
251-400 penduduk per km²	7,5	9
Lebih dari 400 penduduk per km²	5	6

Pada tahun 1960 presiden juga mengeluarkan sejumlah peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) yang berkaitan dengan pelaksanaan *land reform*, misalkan Perpu No. 3 Tahun 1960 tentang Penguasaan Benda-benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda. Di dalam Perpu ini dinyatakan bahwa semua benda tetap milik perseorangan warga negara Belanda,

yang tidak terkena oleh UU No. 86 tahun 1958 tentang "Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Belanda" (Lembaran Negara tahun 1958 No. 162). yang pemiliknya telah meninggalkan wilayah Republik Indonesia, sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dikuasai oleh Pemerintah, dalam hal ini Menteri (Muda) Agraria.

Untuk mengefektifkan penggunaan tanah-tanah pertanian ditetapkan pula Perpu No. 38 Tahun 1960 tentang Penggunaan dan Penetapan Luas Tanah untuk Tanaman-tanaman Tertentu. Peraturan ini dibuat dalam rangka usaha Pemerintah untuk mengatur penggunaan tanah secara efisien sebagai yang dimaksud dalam pasal 14 UUPA dan khususnya untuk melaksanakan program akan memenuhi sandang-pangan rakyat sehingga terdapat imbangan yang baik antara luas tanaman-tanaman yang penting bagi rakyat dan negara. Peraturan ini kemudian hari diubah dengan UU No. 20 tahun 1964.

Untuk menjalankan Program *Land Reform*, pemerintah membuat Komite *Land Reform* berdasarkan Keputusan Presiden No. 131/1961 dan Keputusan Menteri No. 311/MP/1961 yang mengatur tentang formasi, cakupan kerja dan tugas Komite *Land Reform* di setiap level, dari tingkat nasional hingga tingkat desa, baru terbit tanggal 15 April 1961 dan 8 Juli 1961. Sementara Peraturan Pemerintah No. 224/1961 tentang Pelaksanaan Distribusi Tanah terbit tanggal 24 September 1961. Sebelum proses retribusi dimulai, komite melakukan pemeriksaan mengenai jumlah keseluruhan tanah yang akan didistribusi pada suatu wilayah dan jumlah penerima manfaatnya. Praktis secara formal proses didtribusi baru dimulai pada tahun kedua setelah ditetapkannya UUPA tahun 1960, yakni mulai 24 September 1962 (Wiradi dan Bachriadi, 2011:6).

Berlakunya sejumlah ketentuan tentang *land reform* telah menimbulkan reaksi dari berbagai kelompok yang ada di pedesaan dan juga oleh elit-elit nasional. Organisasi tani nasional yang besar punya pandangan yang berbeda-beda dalam hal *land reform*. Misalkan antara organisasi tani yang berafiliasi dengan PKI, yaitu Barisan Tani Indonesia (BTI), Persatuan Tani Nasional Indonesia

(PETANI) yang berafiliasi dengan PNI dan Persatuan Tani Nahdlatul Ulama (PETANU) yang berafiliasi dengan NU (Achdian, 2009:39-42). Sementara itu, militer juga punya kepentingan. Dengan beralihnya sistem demokrasi parlementer ke demokrasi terpimpin, militer diuntungkan. Hal ini terbukti dengan dikeluarkannya Perpu No. 38 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya. Peraturan ini memperkuat Peraturan Penguasa Perang Pusat No. Prt/Peperpu/011/1958 tentang "Larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya," yang kemudian ditambah dan diubah dengan Peraturan Penguasa Perang Pusat No. Prt/Peperpu/041/1959. Peraturan ini dikeluarkan oleh militer untuk mengatasi klaim atau aksi sepihak dari organisasi-organisasi yang berafiliasi dengan PKI dan PNI yang menduduki perusahaan-perusahaan perkebunan dan pertambangan. Dengan adanya peraturan ini, maka dominasi militer dalam penguasaan perusahaan perkebunan dan pertambangan asing yang telah dinasionalisasi menjadi semakin kuat. Ini pula yang menjadi cikal-bakal berkembangnya bisnis militer dikemudian hari.

Pada periode ini juga telah ada peraturan yang menjadi landasan untuk pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda diatasnya. Pasal 18 UUPA telah mendelegasikan perlunya membuat undang-undang tentang pencabutan hak-hak atas tanah. Pasal 18 UUPA berbunyi: "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang." Dalam menjalankan ketentuan itu dibuatlah UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang Ada diatasnya.

Tahun 1963 dikeluarkan Perpu No. 5 Tahun 1963 tentang Surat Hutang *Land Reform*. Surat Hutang *Land Reform* adalah surat untuk memberikan ganti rugi kepada pihak yang tanahnya dijadikan sebagai objek *land reform*. Ganti kerugian itu akan diberikan sejumlah 10% dalam bentuk uang simpanan pada Bank Koperasi Tani dan Nelayan, sedang sisanya berupa surat hutang *land*

reform. Surat-surat hutang *land reform* akan dikeluarkan atas unjuk ("aantoonder") dengan maksud untuk memudahkan yang empunya untuk menguangkannya, jika ia tidak suka menunggu sampai surat hutang kepunyaannya itu datang gilirannya untuk dilunasi.

Sebelumnya, MPR telah mengeluarkan ketetapan mengenai GBHN pada tahun 1960 yang juga menjadi landasan bagi pelaksanaan *land reform*. Di dalam MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama 1961-1969 dinyatakan bahwa:

> "Syarat pokok untuk pembangunan tata perekonomian nasional adalah antara lain pembebasan berjuta-juta kaum tani dan rakyat pada umumnya dari pengaruh kolonialisme, imperialisme, feodalisme dan kapitalisme dengan melaksanakan landreform menurut ketentuan-ketentuan Hukum Nasional Indonesia, seraya meletakkan dasar-dasar bagi industrialisasi, terutama industri dasar dan industri berat yang harus diusahakan dan dikuasai oleh negara."

Dalam menjalankan usaha *land reform* pemerintah melakukan redistribusi tanah dalam dua tahapan. *Pertama* adalah Jawa, Madura, Bali, dan Nusa Tenggara Barat (Lombok dan Sumbawa). Tanah yang diredistribusi pada tahap awal ini adalah tanah *absentee*, tanah bekas tanah kerajaan (tanah eks-swapraja) dan tanah negara. Tahap kedua diagendakan mencakup wilayah Sumatra, Kalimantan, Sulawesi dan Wilayah Indonesia lainnya (Luthfi dkk, 2011:15).

Pelaksanaan program *land reform* dilakukan oleh Panitia Land Reform berdasarkan Keputusan Presiden No. 131 Tahun 1960 yang kepanitiaanya bersifat hierarkis. Panitia pada tingkat pusat di bawah pengawasan langsung presiden, provinsi oleh gubernur, kabupaten oleh bupati, kecamatan oleh camat dan panitia desa oleh di bawah pengawasan administrasi kelurahan.

Program *land reform* yang berlangsung mulai dari 1962 hingga 1965 diharapkan bisa mengalokasikan tanah seluas 966.150 Ha. Namun baru dapat direalisasikan seluas 337.445 Ha. Sedangkan penggarap tak bertanah di Jawa, Madura, Bali dan NTT mencapai 3 juta orang (Luthfi dkk, 2011:16). Data lain menunjukan redistribusi tanah di Jawa tahun 1962-1968 telah menyentuh tanah seluas

456.664 Ha dengan 512.139 keluarga penerima manfaat sebagaimana ditampilkan dalam tabel berikut.

Tabel 2. Reditribusi tanah di Jawa (1962-1968)

Tipe Tanah	Tanah yang dibagi (Ha)	Penerima (Keluarga)
Tanah kelebihan	59.335	89.090
Tanah guntai	148.425	30.331
Tanah swapraja	73.943	104.274
Tanah negara lainnya	174.941	288.444
Total	456.644	512.139

Sumber: Penyuluh *Land Reform* dan Agraria (Th VIII/No.4/1968). Hal. 14-15 (dalam Rachman, 2012:55).

Untuk melihat bagaimana situasi penguasaan tanah pada saat program *land reform* dilakukan dapat dilihat pada hasil sensus pola penguasaan tanah pada tahun 1963. Pada saat itu UUPA baru dua tahun dilaksanakan.

Tabel 3. Pola Penguasaan Tanah Pertanian, 1963

Luas Penguasaan Tanah (ha)	Rumah tangga petani %	Penguasaan tanah %
0,10 - 0,25	18,8	3,0
0,25 - 0,50	24,8	8,3
0,50 - 1.00	26,5	17,3
1.00 - 2.00	18,2	22,8
2.00 - 5.00	9,2	24,8
> 5.00	2,5	23,8

Sumber: Gunawan Wiradi dan Dianto Bachriadi*, 2011. Enam dekade ketimpangan: Masalah penguasaan tanah di Indonesia,* Bandung: Agrarian Resource Center, Bina Desa dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

Tabel di atas tidak menunjukkan hasil program *land reform* yang mulai dijalankan pada tahun 1961. Ketika sensus pertanian 1963 program *land reform* baru saja berjalan dua tahun, baru sedikit tanah-tanah yang telah diretribusi bahkan di banyak tempat masih tahap pendataan tanah obyek retribusi. Setelah empat tahun pelaksanaan program tersebut mulai menunjukkan keberhasilan di beberapa wilayah seperti Sumatera dan Jawa terutama dalam mengurangi konsentrasi penguasaan tanah dan proporsi petani tak bertanah. Wiradi dan Bachriadi menyebutkan ada dua kategori petani tak bertanah atau "tuna kisma" (*landless*), yakni *absolute-landless* dan *landless-tenant* (Wiradi dan Bachriadi, 2011:6). *Absolute-landless* merujuk pada rumah tangga pertanian atau petani yang tidak memiliki kontrol sama sekali atas tanah; buruh tani masuk dalam kategori ini. *Landless-tenant* merujuk pada rumah tangga pertanian atau petani yang tidak memiliki tanah tetapi menggarap tanah yang dimiliki oleh orang lain dengan kesepakatan bagi hasil.

Mutu para pelaksana pemerintah dan para aparat penegak hukumnya tidak memadai dan pelaksanaannya mengalami hambatan nyata. Setelah pergantian rezim pemerintahan pada pertengahan dekade 1960-an, pemerintahan Orde Baru secara perlahan menghentikan program *land reform*.

Di dalam laporan Dirjen Agraria tahun 1969 dinyatakan 80,8% dari tanah yang tersedia telah tereditrisbusi rata-rata seluas 0,5 hektar per rumah tangga (penerima) pada Fase I (wilayah yang termasukpada fase ini adalah Jakarta, Yogyakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Madura, Bali dan Lombok). Sementara Fase II (wilayah lainnya di Indonesia) sebanyak 72% dari tanah yang tersedia telah diresdistribusi dengan rata-rata 1,4 hektar per rumah tangga (penerima). Dilihat dari banyaknya tanah yang dibagikan dan jumlah penerima, program ini masih terkonsentrasi di pulau Jawa, Madura dan Bali dan beberapa wilayah di Sumatera (Morad 1970:16 dalam Wiradi dan Bachriadi, 2011:6).

Dalam versi Menteri Agraria saat itu, Mr. Sadjarwo (lih.Fauzi, 2002), sejumlah hambatan pelaksanaan *land reform*, yang baru

menyentuh daerah Jawa, Bali, Nusa Tenggara dan sebagian Sumatera itu adalah:

1. Adanya administrasi tanah yang tidak sempurna, mengakibatkan sukarnya mengetahui secara tepat luas tanah yang akan dibagikan dalam *land reform*. Kelemahan administrasi ini membuka peluang terjadinya penyelewengan-penyelewengan.
2. Masih ada orang-orang yang belum menyadari penting dan perlunya *land reform* bagi penyelesaian revolusi. Kadang-kadang terjadi tindakan-tindakan merintangi *land reform* dengan berbagai dalih.
3. Sebagian anggota panitia tidak menaruh perhatian penuh terhadap pelaksanaan *land reform* karena kesibukan tugas atau kepentingan dirinya sendiri. Hal ini mengakibatkan ada tanah yang dibebaskan/dikeluarkan dari daftar tanpa alasan yang benar sehingga menimbulkan masalah.
4. Organisasi-organisasi massa petani yang diharapkan memberi dukungan dan kontrol di sejumlah daerah belum diberi peranan dalam kepanitiaan *land reform.*
5. Adanya tekanan-tekanan psikologis dan ekonomi dari tuan-tuan tanah kepada para petani di sejumlah daerah, sehingga para petani belum menjadi kekuatan sosial untuk memperlancar pelaksanaan *land reform*.
6. Dalam penetapan prioritas, panitia sering menghadapi kesukaran-kesukaran karena penggarapan yang tidak tetap atau perubahan administrasi pemerintah sehingga tanah itu menjadi *absentee* (guntai). Hal ini sering menimbulkan konflik antar petani dan antar golongan.

Sementara itu, Noer Fauzi mencatat ada empat faktor yang menyebabkan hambatan-hambatan pelaksanaan UUPA periode 1960-1965, yaitu: (i) Kelambanan praktik-praktik pemerintah melaksanakan Hak Menguasai dari Negara; (ii) Tuntutan (organisasi) massa petani yang ingin meredistribusi tanah dengan segera sehingga menimbulkan aksi sepihak; (iii) Unsur-unsur anti-*land reform* yang

melakukan mobilisasi kekuatan tanding dan siasat mengelak bahkan menggagalkan *land reform* — juga dapat dinilai sebagai aksi sepihak; dan (iv) Terlibatnya kekerasan antara unsur pro-*land reform* dan unsur anti-*land reform* yang beresonansi dengan konflik kekerasan di tingkat elite negara (Fauzi, 1998).

Pelaksanaan *land reform* kandas ketika pemegang kekuasaan negara berubah sama sekali. Perubahan dramatis kepemimpinan pemerintah dari Presiden Ir. Soekarno ke Presiden Soeharto, membawa akibat pokok pada politik agraria dari populisme menuju kapitalisme (Fauzi, 1997). Sejak awal, terdapat konsensus di antara para pendukung Orba tentang perlunya stabilisasi, rehabilitasi, dan pembangunan ekonomi model kapitalis. Koalisi pendukung Orba menolak sosialisme ala Indonesia yang akan mengubah struktur sosial-ekonomi secara radikal. Strategi seperti itu secara politik tidak dapat diterima para pendukung Orba, khususnya Angkatan Darat, pada saat mereka harus menghadapi tantangan berat dari kekuatan-kekuatan Orde Lama. Melaksanakan *land reform* dan program-program yang bertujuan meredistribusi kekayaan dan memaksakan tabungan, seperti perpajakan progresif, hanya akan menjauhkan para pendukung Orba yang menganggap rezim itu sebagai antitesa dari program yang diilhami komunis.

Ketika UUPA tercipta ternyata dalam pelaksanaannya banyak juga hambatan yang menghadang termasuk pro-kontra substansialnya dan kecurigaan terhadap penyusupan paham komunis di dalamnya, akibat kendala-kendala itu, maka *land reform* yang begitu krusial sempat tidak berjalan begitu lama. Padahal dalam sejarahnya *land reform* justru pertama kali dipopulerkan oleh Amerika Serikat di Jepang, Taiwan dan Korea Selatan. Ahli Tanah dari New York, Wolf Ladeijensky dikontrak untuk melancarkan kebijakan pembagian tanah guna menangkal pengaruh komunisme. Dr. Wolf Ladejinsky adalah bekas Atase Pertanian Amerika di Jepang, yang membantu Jenderal Mac Arthur sewaktu melaksanakan *land reform* di Jepang. Dia tiga kali datang di Indonesia, yaitu pertama di tahun 1961 (hanya 10 hari untuk mempelajari berbagai dokumen),

dan terakhir di tahun 1963 selama tiga bulan meninjau pelaksanaan *land reform* di lapangan (Wiradi, 2006:7-8).

Saat diundang oleh Presiden Soekarno untuk membantu melakukan program serupa di Indonesia, Ladeijensky berpendapat program *land reform* ini akan gagal di Indonesia, karena minimnya anggaran pemerintah yang dapat digunakan membeli tanah-tanah luas yang akan dibagikan. Juga setelah kunjungannya yang pertama (1961) beliau mengatakan bahwa keadaan tanah di Jawa langka dan penduduk yang banyak maka ketentuan luas maksimum tidak memungkinkan tersedianya tanah yang cukup untuk dibagikan. Jika konsistensi pemantau batas pemilikan tanah terus dijaga baik batas maksimal maupun minimal tentu persoalan keadilan dibidang pertanahan tidak akan merebak. Belum lagi karena ada perbedaan antara gagasan dan tindakan pelaksanaan yang tidak konsisten, tidak nyambung (*disjointed*). Gagasannya revolusioner tapi pelembagaan pelaksanaannya rumit. Birokrasi di Indonesia berbelit-belit. Data tidak akurat, sehingga pelaksanaan redistribusi menjadi sulit dan mengalami hambatan di lapangan. Ditambah lagi dengan model redistribusi yang tidak sesuai dengan kondisi obyektif yang ada. Batas minimum 2 ha yang diberlakukan secara menyeluruh dianggap tidak realistis. Untuk melakukan *land reform*, Ladejinsky memberikan saran agar membentuk Panitia *Land reform* yang kerangka dan komposisinya meniru model di Jepang.

Pembentukan dan Dinamika Kementerian Negara yang Berkaitan Dengan Agraria

Memahami pentingnya permasalahan agraria, Pemerintah Presiden Soekarno membentuk Kementerian Agraria. Kementerian ini memang belum ada pada kabinet pertama yang disusun oleh Presiden Soekarno pada 2 September 1945. Kementerian yang berkaitan dengan permasalahan agraria baru dibentuk Kabinet Syahrir II (12 Maret – 2 Oktober 1946) dalam bentuk Kementerian Pertanian. Namun delapan kabinet berikutnya tidak mengatur keberadaan kementerian yang nomenklaturnya berhubungan langsung dengan

tanah dan sumber daya alam. Baru kemudian Kementerian Pertanian diadakan lagi pada Kabinet Halim (21 Januari – 6 September 1950) yang dijabat oleh Sujarwo (BTI), Kabinet Natsir (6 September 1950 – 27 April 1951) dijabat Mr. Tandiono Menu, Kabinet Sukiman-Suwiryo (27 April 1951 – 3 April 1952) dijabat oleh Ir. Suwarto (PKRI). Pada Kabinet Sukiman-Suwiryo ini pula untuk pertama kali diadakan Menteri Urusan Agraria yang dijabat oleh Mr. Gondokusumo (PIR).

Pada kabinet berikutnya yaitu Kabinet Wilopo-Prawoto (3 April 1952 – 30 Juli 1953), tidak ada lagi Menteri Urusan Agraria, namun Kementerian Pertanian masih tetap dipertahankan yang dijabat oleh Muhammad Sarjan (Masyumi). Pengganti Kabinet Wilopo-Prawoto, yaitu Kabinet Ali-Wongso-Arifin (30 Juli 1953 – 12 Agustus 1955) kembali menghidupkan Kementerian Pertanian yang dijabat oleh Sujarwo (BTI) dan Menteri Urusan Agraria yang dijabat oleh Muhammad Hanafiah (NU) yang kemudian diganti oleh Gede Rake.

Kabinet Burhanudin Harahap (12 Agustus 1955 – 24 Maret 1956) mengangkat kembali Muhammad Sarjan menjadi Menteri Pertanian (Masyumi) dengan Mr. Gunawan (PRN) sebagai Menteri Agraria. Pada masa Kabinet Ali-Rum-Idham (24 Maret 1956 – 9 April 1957) Menteri Pertanian dijabat oleh Eni Karim (PNI), Menteri Pertanian Muda dijabat Syeh Marhaban (PSII) dan Menteri Agraria dijabat Prof. Mr. Suhadi. Kabinet ini menegaskan bahwa salah satu program yang dicanangkannya untuk urusan agraria adalah mempebarui perundang-undangan agraria dengan berdasarkan atas kepentingan petani dan rakyat kota (Supraprapto, 1985:181). Selanjutnya pada Kabinet Juanda (9 April 1957 – 10 Juli 1959) yang merupakan kabinet terakhir dalam sistem parlementer di Indonesia, Menteri Pertanian dijabat oleh Mr. Sujarwo (BTI) dan Menteri Agraria oleh Prof. Mr. Soenarjo (NU).

Pada masa Demokrasi Terpimpin yang dimulai sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sistem pemerintahan bergeser dari sistem parlemen ke sistem presidensial dimana menteri-menteri diangkat, diberhentikan dan bertanggungjawab kepada presiden. Pertama kali dibentuk Kabinet Kerja I (10 Juli 1959 – 18 Februari 1960). Pada masa itu dibentuk Menteri Muda Pertanian (Dr.

Azis Saleh) di bawah Menteri Inti Bidang Produksi, Menteri Muda Agraria (Mr. Sajarwo) serta untuk pertama kali dibentuk Menteri Muda Perindustrian Dasar dan Pertambangan (Khaerul Saleh) yang keduanya berada di bawah Menteri Inti Bidang Pembangunan.

Pada masa Kabinet Kerja II (18 Februari 1960 – 6 Maret 1962) komposisi tiga kementerian itu (pertanian, agraria, serta perindustrian dasar dan pertambangan) sama dengan menteri yang ada pada Kabinet Kerja I. Sementara itu pada Kabinet Kerja III (6 Maret 1962 – 13 November 1963), menteri pertanian digabung dengan menteri agraria menjadi Menteri Pertanian Agraria yang dijabat oleh Mr. Sajarwo serta Menteri Perindustrian Dasar dan Pertambangan masih dipegang oleh Khaerul Saleh. Kedua menteri itu di bawah Menteri Inti Bidang Distribusi.

Pada Kabinet Kerja IV (13 November 1963 – 27 Agustus 1964), menteri inti diganti dengan Kompartemen yang dipimpin oleh Menteri Koordinator. Pada kabinet ini dibentuk delapan kompartemen. Menteri Perindustrian Dasar dan Pertambangan (Dr. Khaerul Saleh) serta Menteri Pertanian/Agraria (Mr. Sadjarwo) berada di bawah Kompartemen Pembangunan yang dipimpin oleh Dr. Khaerul Saleh sebagai Menteri Koorodinator Kompartemen Pembangunan.

Berikutnya Presiden Soekarno membentuk Kabinet Dwikora (27 Agustus 1964 – 24 Februari 1966) mulai dibuat secara lebih spesifik nomenklatur kementerian di bidang sumber daya alam, antara lain di bawah Kompartemen Pembangunan terdapat Menteri Urusan Minyak dan Gas Bumi (Khaerul Saleh) dan Menteri Pertambangan (Armunto). Dibentuk pula secara khusus Kompartemen Pertanian dan Agraria di bawah Menteri Koorodinator Mr. Sadjarwo yang terdiri dari Menteri Pertanian (Mr. Sadjarwo), Menteri Perkebunan (Drs. Frans Seda), Menteri Kehutanan (Sujarwo), Menteri Agraria (Mr. R. Hermanses), Menteri Pembangunan Masyarakat Desa (Ipik Gandamana) dan Menteri Pengairan Rakyat (Ir. Surahman). Pada masa itu dibentuk pula Kompartemen Maritim dengan Menteri Koordinator yang merangkap Menteri Perhubungan Laut (Mayjen KKO Ali Sadikin), Menteri Perikanan dan Pengolahan Laut (Laksda

Hamzah Atmohandoyo), dan Menteri Perindustrian Maritim (Mardanus). Pada Kabinet Dwikora yang Disempurnakan (24 Februari – 28 Maret 1966) komposisi kabinet tidak banyak berubah kecuali pergeseran beberapa menteri di bidang sumber daya alam seperti Khaerul Saleh yang diangkat Menjadi Wakil Perdana Menteri III dan Ibnu Sutowo menjadi Menteri Urusan Minyak dan Gas Bumi.

Tabel 4. Kompartemen yang mengurusi sumber daya alam pada Kabinet Dwikora (27 Agustus 1964 – 24 Februari 1966)

Kompartemen Pertanian dan Agraria (Menteri Mr. Sadjarwo)	**Kompartemen Maritim** (Menteri Mayjen KKO Ali Sadikin)
1. Menteri Pertanian (Menteri Mr. Sadjarwo) 2. Menteri Perkebunan (Drs. Frans Seda) 3. Menteri Kehutanan (Sujarwo) 4. Menteri Agraria (Mr. R. Hermanses) 5. Menteri Pembangunan Masyarakat Desa (Ipik Gandamana) 6. Menteri Pengairan Rakyat (Ir. Surahman)	1. Menteri Perhubungan Laut (Mayjen KKO Ali Sadikin) 2. Menteri Perikanan dan Pengolahan Laut (Laksda Hamzah Atmohandoyo) 3. Menteri Perindustrian Maritim (Mardanus)

Kabinet Dwikora yang Disempurnakan tidak bertahan lama sehingga diperbarui lagi dengan kabinet yang disebut Kabinet Dwikora yang Disempurnakan Lagi (28 Maret – 25 Juli 1966). Pada kabinet itu kompartemen ditiadakan dan diganti dengan kementerian-kementerian yang dibawahnya terdapat departemen-departemen. Kementerian Pertanian pada kabinet itu terdiri dari sejumlah departemen yang dikepalai oleh deputi menteri antara lain Departemen Pertanian (Ir. Soekarno), Departemen Perkebunan (Drs. Frans Seda), Departemen Kehutanan (Sujarwo), Departemen Perikanan dan Pengolahan Laut (Laksda Hamzah Atmohandoyo).

Presiden Soekarno kembali merombak kabinetnya menjadi Kabinet Ampera (25 Juli 1966 – 17 Oktober 1967). Kabinet ini meskipun presidennya masih Soekarno namum komposisi kabinet

ditentukan oleh Soeharto selaku pengemban Supersemar setelah berkonsultasi dengan pimpinan MPRS dan pimpinan DPRGR. Pada kabinet ini kementerian dibagi ke dalam lima bidang. Kementerian yang berkaitan dengan sumber daya alam menyebar di Bidang Ekenomi Keuangan antara lain Departemen Maritim (Laksda Latijan), Departemen Pertanian (Brigjen Sucipto, SH), dan Departemen Perkebunan (Ir. P.C. Harjosudirjo). Sementara itu Departemen Pertambangan (Ir. Bratanata) berada di bidang Industri dan Pembangunan. Kabinet Ampera mengalami perubahan menjadi Kabinet Ampera yang Disempurnakan (11 Oktober 1967 – 6 Juni 1968). Perubahan mendasar pada kabinet ini adalah pada pemimpin kabinet yang bukan lagi Presiden Soekarno, sebab ia telah diberhentikan oleh MPRS, melainkan sudah bergeser kepada Soeharto selaku pejabat presiden.

Pembentukan Pengadilan Land Reform

Pelaksanaan *land reform* menimbulkan reaksi yang beragam di pedesaan-pedesaan. Untuk menyelesaikan perkara-perara itu Pemerintah membentuk Pengadilan *Land Reform* berdasarkan UU No. 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *Land Reform*. Pengadilan *Land Reform* ini diberi wewenang untuk menyelesaikan perkara pidana dan administratif dalam pelaksanaan peraturan *land reform*. Beberapa peraturan yang dikategorikan sebagai peraturan *land reform*, antara lain:

a. UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran-Negara tahun 1960 No. 104) Pasal-pasal 7, 10, 14, 15, 52 ayat (1) dan Pasal 53;
b. UU No. 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (Lembaran-Negara tahun 1960 No. 2);
c. UU No. 38 Prp. tahun 1960 tentang Penggunaan dan Penetapan Luas Tanah untuk tanaman-tanaman tertentu (Lembaran-Negara tahun 1960 No. 120) serta perubahan dan tambahannya;

d. UU No. 51 Prp. tahun 1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya (Lembaran-Negara tahun 1960 No. 158);
e. UU No. 56 Prp. tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran-Negara tahun 1960 No. 174);
f. PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (Lembaran- Negara tahun 1961 No. 280);
g. UU No. 16 tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan (Lembaran-Negara tahun 1964 No. 97) sepanjang mengenai pelanggaran ketentuan-ketentuan pidana yang bersangkutan dengan bagi hasil tambak;
h. Peraturan Pemerintah lainnya yang merupakan pelaksanaan dari peraturan-peraturan yang disebut dalam huruf a sampai dengan huruf g di atas;
i. Peraturan-peraturan lainnya yang secara tegas disebut sebagai peraturan *land reform*.

Pengadilan dibentuk sampai ke daerah-daerah. Pengadilan *Land Reform* Daerah terdiri dari satu kesatuan majelis atau lebih yang tiap-tiap kesatuan majelis terdiri dari: satu orang hakim Pengadilan Negeri setempat sebagai Ketua sidang; satu orang penjabat Departemen Agraria sebagai hakim anggota; tiga orang wakil organisasi-organisasi massa tani sebagai hakim anggota; dan dibantu oleh 1 orang panitera atau panitera-pengganti.

Untuk menyikapi ketegangan yang berlangsung di akar rumput akibat pelaksanaan *land reform*, tidak lebih dari dua bulan sejak dikeluarkannya UU tentang Pengadilan *Land Reform*, Presiden Soekarno pada tanggal 12 Desember 1964 mengundang seluruh organisasi politik untuk membahas masalah yang muncul akibat ketegangan yang terjadi di pedesaan. Pertemuan tersebut melahirkan Deklarasi Bogor yang berisi kesepakatan agar semua pihak menahan diri (Luthfi dkk, 2011:17). Tidak banyak catatan yang dapat diperoleh mengenai pelaksanaan pengadilan *land reform*. Di kemudian hari,

Pengadilan *Land Reform* ini dibubarkan pada tahun 1971 oleh rezim pemerintahan Orde Baru.

Kesimpulan

Konstitusi Agraria Indonesia yang tercermin dalam Pasal 33 UUD 1945 merupakan cerminan atas keresahan agraria yang terjadi ulah cengkeraman kolonialisme yang berabad-abad di kepulauan Indonesia. Untuk menerjemahkan muatan konstitusi agraria itu menjadi kebijakan dan program nampak dalam prinsip-prinsip UUPA 1960 yang menghendaki negara ikut campur untuk menguasai tanah-tanah yang sebelumnya dikuasai oleh pihak asing melalui program nasionalisasi dan kemudian melakukan *land reform* untuk memberikan tanah bagi petani yang tak bertanah. UUPA berisi mengenai prinsip-prinsip dan norma-norma dasar yang mendasari sejumlah peraturan perundang-undangan, kebijakan dan program pemerintah sehingga dapat pula diposisikan sebagai bagian dari konsitusi agraria Indonesia.

Keberadaan UUPA bukan saja sebagai dokumen hukum, melainkan sebagai dokumen sejarah atau bahkan sebagai sebuah dokumen antropologi yang dibentuk tatkala sebuah bangsa merdeka mencoba menggali norma-norma hukum yang ada di dalam masyarakatnya untuk menggantikan sistem hukum agraria kolonial. Sifat simbolik dari UUPA perlu disetarakan sebagai bagian dari konstitusi yang keberadaannya terdapat di luar teks Undang-Undang Dasar yang terkodifikasi.

Pada periode Rezim Nasionalis ini selain membangun fondasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan dan pertambangan, juga dilakukan program nasionalisasi dan program *land reform* untuk merombak struktur kepemilikan dan penguasaan warisan kolonial terhadap asset, tanah dan sumber daya alam lainnya. Program *land reform* pada awal dekade 1960-an dijalankan oleh pemerintah sebagai amanat konsitusi serta manifesto politik Presiden Soekarno dari pidatonya yang disampaikan pada tahun 1960. Dalam rangka melakukan *land reform* pemerintah

membentuk sejumlah institusi pendukung mulai dari kementerian, panitia dan Pengadilan *Land Reform*. Namun belum sempat dilakukan sepenuhnya, tragedi politik yang terjadi pada tahun 1965 telah mengubah haluan pembangunan karena terjadi perubahan kepemimpinan nasional. *Land Reform* kemudian perlahan-lahan ditinggalkan.

Pada periode ini Konstitusi Agraria dibangun dan dijabarkan dengan semangat yang anti-penjajahan dan semangat nasionalisme yang sangat kuat untuk menjadikan bangsa Indonesia berdaulat terhadap seluruh aset, tanah dan sumber daya alam lainnya. Selain itu, keterlibatan komponen rakyat dalam segala usaha di bidang tanah dan sumber daya alam menjadi prioritas utama baik melalui koperasi maupun penguatan rakyat melalui organisasi-organisasi sayap partai politik yang berbasis massa.

BAB IV

KONSTITUSI AGRARIA DALAM REZIM PEMBANGUNAN

Perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus oleh negara sendiri. Pada hakekatnya negara yang akan menentukan di mana, di masa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan pada suatu badan hukum privat atau kepada seseorang, itu semua tergantung dari pada kepentingan negara atau kepentingan rakyat seluruhnya. Begitupun tentang hal tanah, pada hakekatnya negara yang menguasai tanah seluruhnya. Tambang-tambang yang penting untuk negara akan diurus oleh negara sendiri.

Soepomo, Sidang BPUPKI (31 Mei 1945)

Rezim Pemerintahan Orde Baru hadir dengan semangat untuk menjalankan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Rezim baru ini tidak mengganti UUD 1945 dan UUPA 1960, tetapi menjadi penafsir terhadap ketentuan tersebut. Meskipun berlandaskan pada UUD 1945 dan UUPA 1960 yang sama, kebijakan agraria Rezim Pemerintahan Orde Baru berbeda dengan kebijakan pada rezim sebelumnya yang melaksanakan program *land reform*. Kebijakan agraria pada masa Orde Baru ditujukan untuk mendukung pembangunan bagi pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itulah,

bagian ini menggunakan judul "Rezim Pembangunan" untuk menyebutkan rezim pemerintahan Orde Baru.

Istilah "Pembangunan" sebenarnya bukan pertama kali dimunculkan oleh rezim ini. Kata pembangunan sebelumnya telah dipakai oleh Mohammad Hatta, Sjahrir, Sutomo dan Sam Ratulangi sebagai kata yang dipergunakan untuk perjuangan melawan imperialisme dari luar. Namun kata pembangunan memiliki makna yang baru di dalam Rezim Orde Baru yang menempatkan "Pembangunan" sebagai sebuah ideologi yang berisi tujuan dari aktivitas politik, cara untuk mencapai tujuan, tata perilaku yang harus diresapi oleh apparatus negara, sekaligus sebagai tameng untuk melawan para kritikus pemerintah (Chambers, 1997:2-3).

Bagian ini dimulai dengan pembahasan mengenai transisi pemerintahan dari Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto dan implikasinya terhadap kebijakan *land reform* yang sebelumnya dilaksanakan oleh Presiden Soekarno. Berikutnya pembahasan mengenai ketetapan MPR dan kebijakan-kebijakan turunannya yang dibuat untuk menjadikan sistem kapitalisme bekerja terhadap tanah dan sumber daya alam Indonesia melalui modal asing dan modal dalam negeri. Hal ini pulalah menjadikan konsepsi HMN kemudian ditafsirkan sebagai pembenar bagi perampasan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah. Akibat dari cara pembangunan seperti ini lahirlah konglomerasi disekitar keluarga dan kroni Presiden. Rezim ini tidak saja bekerja di darat, tetapi juga melahirkan sejumlah fondasi peraturan di perairan dan kelautan, serta kebijakan lingkungan hidup. Pada bagian ini juga dijelaskan secara singkat bagaimana Revolusi Hijau dan swasembada beras dijalankan serta dampaknya bagi permasalahan agraria. Bagian terakhir menjelaskan mengenai konflik pertanahan yang meluas karena kebijakan pembangunan dan represi yang dilakukan oleh Rezim Pembangunan.

Kudeta Merangkak: Transisi dari Soekarno ke Soeharto

Tragedi 30 September 1965 yang menewaskan sejumlah perwira tinggi Angkatan Darat telah menjadi isu politik yang pada akhirnya

berujung kepada pergantian pemerintahan dari Soekarno kepada Soeharto. Oleh militer, PKI dituduh sebagai dalang peristiwa naas tersebut. Kekuatan politik militer yang direpresentasikan dengan kehadiran Soeharto yang menerima Surat Perintah 11 Maret 1966 dan A. H. Nasution yang menjadi Ketua MPRS mendorong transisi pemerintahan secara berangsur-angsur. Ben Anderson (1971) dan Baskara T. Wardaya (2007) menyebut transisi pemerintahan pada masa itu sebagai "kudeta merangkak" (*creeping coup d'etat*).[24] Sebuah dokumen yang ditulis oleh Benedict Anderson, dkk yang berjudul *A Preliminary Analysis of the October 1, 1965, Coup in Indonesia* pada tahun 1971 merupakan dokumen pertama yang membantah G30S versi Soeharto. Dalam dokumen yang dikenal dengan Cornell Paper itu dipaparkan berbagai manipulasi peristiwa G 30 S oleh militer pendukung Soeharto dan juga membahas tentang kudeta merangkak (*Creeping Coup D'etat*) Soeharto terhadap Soekarno.

Pergantian pemerintahan terjadi secara berangsur-angsur. Dimulai dengan Surat Perintah 11 Maret 1966 yang diperkuat oleh MPRS dengan mengeluarkan TAP MPRS No. IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS. Salah satu diktum dari ketetapan itu adalah mempercayakan kepada Letnan Jenderal Soeharto, Menteri Panglima Angkatan Darat, pemegang ketetapan tersebut, untuk memikul tanggung jawab wewenang yang terkandung didalamnya dengan penuh kebijaksanaan, demi pengamanan usaha-usaha mencapai tujuan Revolusi dan demi kebulatan serta kesatuan Bangsa dalam mengemban Amanat Penderitaan Rakyat, berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

TAP MPRS tersebut merupakan upaya awal untuk mendelegitimasi kekuasaan Soekarno. Selanjutnya MPRS mengeluarkan TAP MPRS No. XXXI/MPRS/1966 tentang Penggantian Sebutan "Paduka Yang Mulia" (PYM), "Yang Mulia" (YM), "Paduka

---

[24]Dengan judul yang sama, baru-baru ini salah satu putri Soekarno, Sukmawati Soekrnoputri membuat buku dengan judul: *Creeping Coup D'etat* (2011) untuk menggambarkan kudeta yang dilakukan secara berangsur-angsur tersebut.

Tuan" (PT) Dengan Sebutan Bapak/Ibu atau Saudara/saudari. Kemudian disusul dengan TAP MPRS No. XVII/MPRS/1966 tentang Pemimpin Besar Revolusi. Dalam TAP MPRS terakhir ini, disebutkan bahwa Pemimpin Besar Revolusi adalah predikat untuk fungsi kepemimpinan yang sudah dimiliki oleh Bung Karno mengingat jasa-jasa beliau kepada Nusa, Bangsa dan Revolusi. Selanjutnya disebutkan bahwa Predikat Pemimpin Besar Revolusi tersebut tidak membawa wewenang hukum.

Presiden Soekarno sebelumnya telah ditetapkan oleh MPRS sebagai presiden seumur hidup dengan TAP MPRS No.III/MPRS/1963. Namun pada tanggal 5 Juli 1966, dengan TAP MPR No. XVIII/MPRS/1966, TAP MPRS No.III/MPRS/1963 dicabut. Dinyatakan dalam TAP MPR No. XVIII/MPRS/1966 tentang penarikan kembali Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi menjadi Presiden Seumur Hidup. Penarikan kembali tersebut dalam ketentuan Pasal 1 tidak mempengaruhi masa jabatan Presiden Sukarno sampai ada Ketetapan lain dari Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum. Ketetapan ini disampaikan kepada Presiden/Mandataris MPRS dengan permintaan maaf. Pada hari yang bersamaan dikeluarkan TAP MPRS No. XV/MPRS/1966 yang menyebutkan bahwa MPRS tidak mengadakan pemilihan Wakil Presiden. Apabila Presiden berhalangan maka Pemegang Surat Perintah 11 Maret 1966 memegang jabatan Presiden, yang pada masa itu adalah Soeharto.

Presiden Soekarno melanyik Letjen Soeharto sebagai Menteri Panglima Angkatan Darat pada 14 Oktober 1965 dan memberikan Surat Perintah 11 Maret 1966

Akhirnya pada 12 Maret 1967 setelah dua kali menolak pertanggungjawaban Presiden Soekarno, MPRS mengeluarkan TAP MPRS No.XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno. TAP MPRS

tersebut menyatakan, bahwa Presiden Soekarno telah tidak dapat memenuhi pertanggungan-jawab konstitusional, sebagaimana layaknya kewajiban seorang Mandataris terhadap MPRS, sebagai yang memberikan mandat, yang diatur dalam UUD 1945. Melarang Presiden Soekarno melakukan kegiatan politik sampai dengan pemilihan umum dan sejak berlakunya ketetapan ini menarik kembali mandat MPRS dari Presiden Soekarno serta segala Kekuasaan Pemerintahan Negara yang diatur dalam UUD 1945. Menetapkan berlakunya ketetapan MPRS No. XV/MPRS/1966, dan mengangkat Jenderal Soeharto, Pengemban ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Pejabat Presiden berdasarkan Pasal 8 UUD 1945 hingga dipilihnya Presiden oleh MPR hasil Pemilihan Umum. Dengan demikian, terjadilah peralihan kekuasan dari Soekarno kepada Soeharto. Bahkan semua pidato politik Soekarno yang dijadikan sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara dicabut dan diganti dengan ketetapan baru.

Segera setelah itu Ir. Soekarno sebagai Presiden diturunkan dan digantikan oleh Soeharto, kebijakan-kebijakan yang mengakomodir kembali investasi modal asing besar di dalam penyelenggaraan kegiatan penyedotan kekayaan alam di kepulauan Indonesia diterapkan. Pada periode ini masa-masa di mana diterapkannya kembali modus produksi ala Kolonial yang berorientasi pada ekstraksi sumber daya alam dan pada perjalannya menghidupkan kembali konflik lama di kepulauan Indonesia terutama di lokasi-lokasi yang banyak kekayaan alamnya. Hal ini pula yang kelak menjadi faktor terjadinya konflik-konflik agraria dan gugatan terhadap konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya yang disebut dengan Hak Menguasai dari Negara.

Ketetapan MPR untuk Menopang Ideologi Pembangunan

Meskipun terjadi pemindahan kekuasaan secara berangsur-angsur dari tangan Soekarno kepada Soeharto, pada level konstitusi tidak terjadi perubahan. Konstitusi yang dipakai sepanjang pemerintahan Soeharto yang juga dikenal dengan Rezim Orde Baru adalah UUD

1945. Sehingga dasar konstitusional penguasaan negara atas agraria masih pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Rezim baru yang didominasi oleh militer ini menganggap bahwa Soekarno telah melenceng dari semangat UUD 1945. Oleh karena itu, rezim baru ini mentasbihkan diri sebagai Rezim Pembangunan atau Rezim Orde Baru, dengan menyebut Soekarno sebagai Orde Lama, yang bertujuan untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Hal ini ditegaskan dalam TAP MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan. Pasal 1 ketetapan tersebut berbunyi:

> "Sadar akan kenyataan bahwa hakekat dari proses kemerosotan yang cepat dari Ekonomi Indonesia selama beberapa tahun ini adalah penyelewengan dari pelaksanaan secara murni daripada Undang-Undang Dasar 1945, yang tercermin dalam tidak adanya pengawasan yang effektif dari lembaga-lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan ekonomi pemerintah dan senantiasa kurang diserasikannya kepentingan politik dengan kepentingan ekonomi serta dikesampingkannya prinsip-prinsip ekonomi yang rasional dalam menghadapi masalah-masalah ekonomi, maka jalan keluarnya adalah kembali kepelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 **secara murni dan konsekuen** (cetak tebal oleh penulis)."

Kebijakan ekonomi pun berubah arah dari kebijakan yang pro kepada keterlibatan rakyat kepada yang pro modal asing. Dikeluarkanlah TAP MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan. Ketetapan tersebut pada dasarnya merupakan penerjemahan baru atas Pasal 33 UUD 1945. Pasal 6 TAP MPRS tersebut meletakan landasan Demokrasi Ekonomi yang memiliki ciri-ciri positif sebagai berikut: (a) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas azas kekeluargaan, dan karenanya tidak mengenal struktur pertentangan kelas; (b) Sumber-sumber kekayaan negara dan keuangan negara digunakan dengan permufakatan lembaga-

lembaga perwakilan rakyat, sedang pengawasan dari penggunaan ada pada lembaga-lembaga perwakilan rakyat pula; (c) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup rakyat banyak dikuasai oleh Negara; (d) Kepada warga negara diberi kebebasan dalam memilik pekerjaan dan diberi hak akan pekerjaan serta penghidupan yang layak; (e) Hak milik perorangan diakui dan dimanfaatkan guna kesejahteraan masyarakat, dan karenanya tidak boleh dijadikan alat untuk mengeksploitasi sesama manusia; (f) Potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap warga negara dapat diperkembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum; (g) Fakir miskin dan anak-anak terlantar berhak memperoleh jaminan sosial.

Berbeda dengan dasar-dasar perekonomian pada masa Soekarno ketika masih berkuasa penuh yang secara jelas meletakan garis kebijakan ekonomi yang intervensionis dengan menasionalisasi perusahaan asing serta melaksanakan *land reform*. Dasar perekonomian baru berupaya meminimalisir peranan negara dalam aktivitas ekonomi dan pengelolaan langsung sumber-sumber agraria. Dalam menjalankan peranannya di bidang ekonomi, pemerintah harus menekankan pengawasan arah kegiatan ekonomi dan bukan pada penguasaan yang sebanyak mungkin dari kegiatan-kegiatan ekonomi. Di dalam ketetapan tersebut kata *land reform* juga masih disebut satu kali, dalam Pasal 31 disebutkan: *Pelaksanaan transmigrasi perlu diperhebat dan penyelesaian land reform/land use dipercepat.* Namun rumusan ketentuan tersebut tidak lagi bisa dimaknai sebagai *land reform* yang dikembangkan pada awal tahun 1960-an. Dalam ketentuan tersebut *land reform* dipersamakan dengan *land use* yang berarti penggunaan tanah, bukan perombakan penguasaan tanah sebagaimana dihendaki dengan *land reform*. Selain itu, *land reform* dipersandingkan dengan transmigrasi.

Pada masa awal pemerintahan Orde Baru mempromosikan liberalisasi, mereduksi peran negara yang terlalu besar dalam aktivitas ekonomi. Dalam rangka ini sangat perlu diselenggarakan debirokratisasi dari sistim pengawasan dan dekonsentrasi dalam manajemen perusahaan-perusahaan negara. Dalam jangka panjang,

prioritas pembangunan ekonomi ditujukan untuk pembangunan di bidang (a) Bidang pertanian; (b) Bidang prasarana; dan (c) Bidang industri/pertambangan dan minyak.

Kebijakan makro pembangunan kemudian hari dilakukan dalam bentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN yang dikeluarkan oleh MPR merupakan prinsip-prinsip pemandu kebijakan negara (*directive principle of state policy*). Jimly Asshiddiqie mengartikan *Directive Principle of State Policy* (DPSP) sebagai panduan yang mengarahkan haluan kebijakan negara bagi pemerintah pusat dan daerah yang harus dijadikan pegangan sebagai kerangka kerja dalam merumuskan materi perundang-undangan dan program-program pemerintahan (Asshiddiqie, 2010:22).

Prinsip-prinsip pemandu kebijakan negara yang pertama pada masa Orde Baru adalah TAP MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan. Pada masa-masa selanjutnya, prinsip-prinsip pemandu kebijakan pemerintah dibuat dalam bentuk ketetapan MPR mengenai Garis-garis Besar Haluan Negara, diantaranya dalam TAP MPR No. IV/MPR/1973; TAP MPR No. IV/MPR/1978; TAP MPR No. II/MPR/1983; TAP MPR No. II/MPR/1988; TAP MPR No. II/MPR/1993; dan TAP MPR No. II/MPR/1998.

Lebih lanjut dalam Pasal 41 TAP MPR No. XXIII/MPRS/1996 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan disebutkan bahwa prinsip-prinsip efisiensi harus menjadi patokan dalam kegiatan pemerintah di bidang ekonomi, dengan pengertian bahwa penyimpangan dari prinsip-prinsip tersebut wajib dikenakan sanksi. Dengan prinsip efisiensi, maka kebijakan baru berupaya menciptakan kompetisi dalam kegiatan ekonomi, yang kemudian dilakukan liberalisasi serta membuka diri pada investasi asing pada banyak bidang usaha ekonomi.

Pembangunan dirancang dengan Pembangunan Jangka Panjang dengan durasi 25 tahun dan PEMBANGUNAN JANGKA PENDEK dengan durasi setiap 5 tahun. Struktur ekonomi pertanian dan industri yang hendak dibangun dirancang sesuai dengan

tahapan-tahapan pelaksanaan serangkaian Repelita (Rencana Pembanguna Lima Tahun) yang pada tahapannya merupakan tingkat perkembangan menuju industrialisasi pertanian. Repelita pertama meletakkan titik berat pada sektor pertanian dan industri yang mendukung sektor pertanian. Repelita kedua meletakkan titik berat pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku. Repelita ketiga meletakkan titik berat pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan baku menjadi barang jadi. Repelita keempat meletakkan titik berat pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri, baik industri berat maupun industri ringan yang akan terus dikembangkan dalam Repelita-Repelita selanjutnya. Repelita kelima melanjutkan capaian yang telah diperoleh dari Repelita keempat

Kebijakan Eksploitasi Alam dengan Modal Swasta

Setelah terjadi pergantian tampuk pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto, terjadi pula perubahan kebijakan yang berkaitan dengan masalah tanah dan sumber daya alam lainnya. UUPA yang merupakan kebijakan pro kepada pemerataan dan kesejahteraan rakyat kecil tidak diperhitungkan lagi dalam penyusunan kebijakan awal pemerintahan Orde Baru. UUPA memang tidak dicabut, tetapi tidak dilaksanakan. Soeharto membekukan *land reform* "Seperti dimasukan ke dalam lemari es" (Wertheim, 1969:15), UU No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan *Land Reform* yang sebelumnya didesain untuk menyelesaikan perkara-perkara yang timbul dari pelaksanaan *land reform* dihapus. Cara yang ditempuh oleh Orde Baru adalah dengan "melompati" UUPA dan mulai dengan kebijakan pembangunan baru yang berorientasi pada pertumbuhan (*pro growth*). Istilah *land reform* pun kemudian "dihapus" dan tidak pernah digunakan lagi dalam kebijakan, diganti dengan istilah "pembangunan", "stabilitas" dan "pertumbuhan".

Pada masa itu, kalaupun istilah *land reform* digunakan, itu maknanya bukan lagi perombakan struktur penguasaan tanah,

melainkan sebagai penata-gunaan tanah, penataan administrasi pertanahan, dan istilah-istilah sejenis. Kebijakan pertanahan di era ini kemudian diarahkan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi melalui proses pembangunan, diantaranya dengan mengeluarkan kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum maupun program-program transmigrasi yang membagikan tanah kepada penduduk yang dipindahkan, terutama dari pulau Jawa ke lokasi baru di luar pulau Jawa.

Land reform kemudian diasosiasikan dengan paham komunisme yang menyebabkan "dijauhkannya" program *land reform* dari kebijakan agraria masa pemerintahan Presiden Soeharto. Militer merupakan kelompok yang paling getol mengkampanyekan bahwa UUPA adalah produk PKI. Sebuah buku yang ditulis oleh Joewono, Perwira Cadangan Angkatan Darat dan Bekas Pegawai Kementerian Agraria mengkampanyekan bahwa UUPA merupakan produk komunis sehingga seharusnya dicabut oleh pemerintah (Joewono, 1984). Padahal tidak penah dibuktikan secara jelas siapa tokoh PKI yang dianggap sebagai pembuat UUPA. Karena dianggap berpaham komunis, maka UUPA ditinggalkan dan sebagai gantinya dimajukan kebijakan-kebijakan pro pertumbuhan ekonomi.

Kebijakan pertumbuhan ekonomi (*pro growth*) tersebut dilakukan dengan mengundang modal asing. Prasyarat bagi model pembangunan tersebut dipersiapkanlah berbagai regulasi pendukung seperti UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU No. 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. UU No. 1 Tahun 1967 bukanlah undang-undang pertama berkaitan dengan modal asing di Indonesia. Sebelumnya telah ada UU No. 78 Tahun 1958 tentang Penanaman Modal Asing, diubah dengan Perppu No. 15 Tahun 1960. Hanya saja dalam kedua undang-undang yang disebut terakhir ini terlalu banyak daftar investasi yang tertutup untuk modal asing dan persyaratan-persyaratan tertentu, misalkan kewajiban untuk memperkerjakan orang Indonesia dan aturan lainnya. Oleh karena itulah, undang-undang tersebut dicabut dengan UU No. 16 Tahun 1965 tentang Pencabutan UU Penanaman Modal Asing.

Pada bidang agraria dikeluarkan UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan dan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan. UU Kehutanan merupakan undang-undang pertama pada masa itu yang sebagian ketentuannya masih mengikuti substansi hukum kolonial, yaitu *Boschordonantie voor Jawa en Madoera 1927.* UU Kehutanan 1967 sama sekali tidak menyinggung keberadaan UUPA dan lebih parah lagi ia menghidupkan kembali Prinsip *Domein Verklaring* yang menentukan bahwa negara adalah pemilik lahan hutan dan Menteri Kehutanan memiliki kewenangan untuk menentukan wilayah mana saja yang termasuk ke sebagai kawasan hutan (Fauzi, 2012:41). Penghapusan secara resmi *Boschordonantie voor Jawa en Madoera 1927* baru dilakukan oleh undang-undang pengganti UU No. 5 Tahun 1967, yaitu UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Meskipun telah dicabut, isi dari undang-undang baru ini masih memberlakukan Prinsip *Domein Verklaring.*

Sementara itu, UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan merupakan undang-undang yang menggantikan UU No. 37 Tahun 1960 tentang Pertambangan. Bila UU Pertambangan lama lebih mengutamakan peranan negara dalam pengelolaan pertambangan secara langsung, pada UU Pertambangan baru malah sebaliknya. Di dalam penjelasan umum UU Pertambangan baru disebutkan bahwa: "*Masyarakat menghendaki kepada pihak swasta diberikan kesempatan melakukan penambangan, sedangkan tugas pemerintah ditekankan pada usaha pengaturan, bimbingan dan pengawasan pertambangan*". Kemudian pada dekade 1970-an pemerintah mengeluarkan UU No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara.

Kehadiran dua undang-undang pokok di bidang agraria pada permulaan Orde Baru tersebut bukan saja sebagai bentuk penyimpangan terhadap amanat UUPA, melainkan juga sebagai bentuk penerapan fragmentasi[25] pengaturan agraria yang sebelumnya sudah

---

[25]Istilah fragmentasi diambil dari istilah biologi yang berarti pembiakan aseksual dengan jalan membelah menjadi beberapa bagian, setiap belahan dapat berkembang menjadi organisme baru (KBBI, 1990:224).

diatur dalam UUPA. Kelahiran dua undang-undang tersebut bahkan dalam hal tertentu mendistorsi semangat UUPA yang berorientasi pada pemerataan dan redistribusi tanah. Pola fragmentasi perundang-undangan ini bila dirunut memiliki kesamaan dengan spesialisasi kerja dalam sistem produksi. Pembagian kerja ditujukan agar spesialisasi dilakukan dan produksi dapat ditingkatkan setinggi-tingginya untuk mencapai nilai lebih dari produksi yang berlebih. Setiap unit kerja memiliki mekanisme dan nilai-nilai tersendiri yang membedakannya dengan unit kerja lain. Dalam perundang-undangan agraria, spesialisasi itu diwujudkan menjadi sektoralisasi agraria yang memilah-milah tanah dan sumber daya alam lainnya dalam pada sektor-sektor tertentu yang memiliki ilmu, sistem dan dasar legitimasinya masing-masing serta diurus oleh intansi pemerintah secara khusus. Hal ini kemudian menghadirkan konflik antar institusi yang mengurusi agraria atau yang sering disebut sebagai ego sektoralisme dikarenakan adanya cara kerja yang egosentris dan tidak sistemik (Sodiki, 2013:190).

Tumpang tindih dalam penataan penguasaan agraria melahirkan konflik-konflik antara instansi di bidang agraria misalnya antara Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kehutanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (utamanya pertambangan), serta Kementerian Pertanian (termasuk perkebunan) karena dari sisi objek penguasaan (alam dan lingkungan) tidak dilakukan pemisahan tata batas secara pasti oleh hukum negara, bahkan pada dasarnya tidak bisa dilakukan pemisahan baik berdasarkan kelembagaan yang administratif tersebut, sebab alam merupakan suatu ekosistem yang saling terkait (*co-existency*).

Sekumpulan undang-undang yang lahir pada masa itu bukan hanya teks hukum yang berada dalam ruang hampa, tetapi memiliki jiwa dan konteks sosialnya, yaitu pembangunanisme (*developmentalism*). Istilah pembangunan (*developmentalism*) menjadi paham yang disakralisasi sejak dekade 60-an atau pasca perang dunia kedua. Arti kata pembangunan sendiri adalah perubahan sosial dari kondisi tertentu ke kondisi yang lebih baik. Seolah-olah tersembunyi "nilai kebaikan" dibalik pelaksanaan pembangunan. Sehingga karena tujuan dan anggapan dasar kebaikan

tersebut maka proses pembangunan cenderung mengizinkan pengorbanan-pengorbanan tertentu (Nugroho, 2001:111).

Semangat Pembangunanisme sebagai jalan merekonstruksi negara-negara yang mengalami penjajahan dan peperangan pasca perang dunia kedua awalnya diwacanakan oleh Presiden Amerika Serikat Harry S. Truman dekade 1950-an. Pembangunanisme itu kemudian disebarkan ke beberapa negara non-blok untuk mengantisipasi gelombang komunisasi negara dunia ketiga. Indonesia paska Soekarno masuk sebagai bagian negara yang berkiblat pada paham pembangunan (*developmentalism*) tersebut.

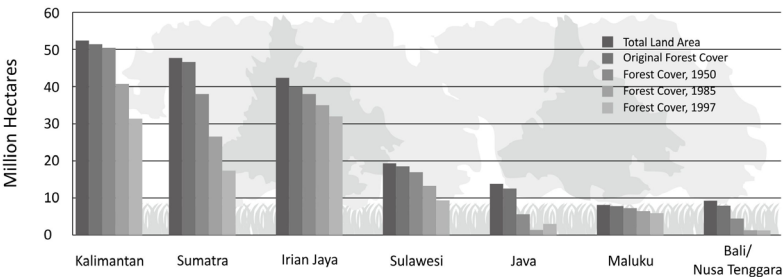
Serangkaian kebijakan di bidang kehutanan dan pertambangan telah meningkatkan pemanfaatan atau eksploitasi atas kekayaan Indonesia. Pada permulaan Orde Baru kebijakan yang dilahirkan memang lahir sebagai bentuk liberalisasi perekonomian. Intervensi pemerintah pada aktivitas perekonomian termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam diperkecil sehingga bisa memberikan peluang yang lebih besar kepada pihak swasta, khususnya swasta asing untuk berusaha. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari asistensi dari kelompok ekonom liberal lulusan luar negeri seperti Widjojo Nitisastro, Ali Wardhana, Emil Salim, Subroto, Mohammad Sadli, dan Sumarlin (Mallarangeng, 2008:36; Baswir, 2006).[26] Kelompok ini sebut pula dengan Mafia Berkeley karena kebanyakan dari mereka merupakan orang-orang lulusan dari Universty of California, Berkeley di Amerika Serikat (Ransom, 1970; Baswir, 2006). Ransom bahkan menuliskan bahwa kelompok Mafia Berkeley merupakan bagian dari skenario Amerika (terutama CIA) untuk melenyapkan pengaruh komunisme di Indonesia, mendudukan Soeharto di kekuasaan untuk menjalankan kebijakan politik dan ekonomi yang berorientasi pada Barat, hingga mengaitkan Widjojo dkk. dengan pembantaian massal

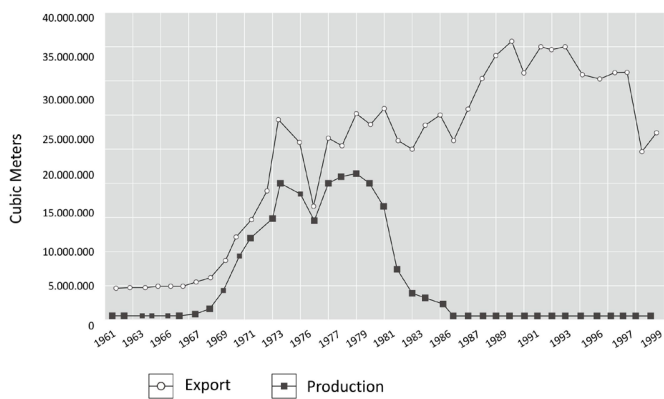
[26]Lebih lengkap tentang asistensi dari kelompok ekonomi liberal ini dapat dibaca Rizal Mallangeng, 2008. *Mendobrak Sentralisme Ekonomi, Indonesia 1986-1992.* Cetakan ketiga Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia. Khususnya bab II dan bab IV. Bandingkan dengan Revrisond Baswir, 2006. *Mafia Berkeley dan Krisis Ekonomi Indonesia,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Selain itu terdapat pula karya Bradley R. Simpson, 2008. *Economists with Guns. Authoritarian Development and U.S.-Indonesian Relations, 1960-1968,* California: Stanford University Press.

eks PKI pada akhir tahun 1960-an. Bahkan Ransom menuliskan judul artikelnya itu di Majalah Ramparts dengan judul: "The Berkeley Mafia and the Indonesian Massacre." (Ransom, 1970).

Dalam rangka memfasilitasi penanaman modal asing di bidang kehutanan, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1967 tentang Iuran Hak Pengusahaan Hutan dan Iuran Hasil Hutan. Beberapa produk legal penting lain yang dihasilkan Pemerintah untuk memfasilitasi industri kehutanan antara lain adalah (1) Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1970, tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan dan (2) Keputusan Presiden No. 20 Tahun 1975 tentang Kebijaksanaan di Bidang Pemberian Hak Pengusahaan Hutan.

Setelah difasilitasi berbagai kebijakan di atas, kita dapat melihat pesatnya kegiatan perusahaan pemegang Hak Pengusahaan Hutan (PP-HPH) mengeksploitasi hutan alam sejak akhir tahun 1960-an dan mencapai puncaknya pada tahun 1980-an. Pesatnya perkembangan pengusahaan hutan di Indonesia, khususnya hutan alam tropika di luar Jawa sejak akhir tahun 1960-an juga dapat dilihat dari perkembangan jumlah PP-HPH, peningkatan jumlah produksi kayu bulat dan kayu olahan, peningkatan jumlah tenaga kerja yang bergiat di sektor kehutanan, peningkatan hasil devisa yang diperoleh negara dari ekspor kayu, dan pendapatan pemerintah dari Iuran Hak Pengusahaan Hutan, Iuran Hasil Hutan serta Dana Reboisasi. Semua manfaat ini dapat dilihat dalam berbagai laporan pemerintah (Marzali, 2002).

Bagan 1. Pengurangan tutupan hutan di Indonesia

Sebuah data yang dikeluarkan oleh Forest Watch Indonesia (FWI) dan Global Forest Watch (GFW) pada tahun 2002 menunjukan pengurangan tutupan hutan di tujuh wilayah Indonesia. Hampir semua pulau mengalami penyusutan jumlah tutupan hutan. Pulau yang paling parah penyusutan tutupan hutannya adalah Sumatra, Kalimantan dan Jawa. Bagan di atas menunjukan bagaimana dampak dari kebijakan kehutanan yang eksploitatif. Bagan tersebut dapat disandingkan dengan bagan peningkatan jumlah kayu yang dihasilkan dari Indonesia di bawah ini.

Bagan 2. Peningkatan produksi kayu

Sumber: FWI/GFW. 2002. *The State of the Forest: Indonesia*. Bogor, Indonesia: Forest Watch Indonesia, and Washington DC: Global Forest Watch. Hal. 9

Produksi kayu meningkat sejak diundangkannya UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan. Pertumbuhan itu memuncak pada tahun 1974. Tetapi sempat mengalami penurun dari tahun 1974 sampai 1976. Kejadian politik pada waktu itu adalah protes terhadap kebijakan liberalisasi yang dilakukan oleh Soeharto yang meledak pada 15 Januari 1974, bertepatan dengan kunjungan Perdana Menteri Tanaka dari Jepang ke Indonesia. Protes tersebut dikenal dengan Peristiwa Malari. Dalam Peristiwa Malari sejumlah orang ditangkap, diproses hukum, seperti Hariman Siregar. Kritik yang dilancarkan kepada Pemerintah Orde Baru yang melakukan liberalisasi kemudian

menyadarkan Soeharto. Setelah 1974, kebijakan ekonomi lebih proteksionis.

Sejak dekade 1980-an, kebijakan proteksi yang telah dirintis menguatkan kontrol pemerintah. Dengan turunnya harga minyak, yang berarti turunnya pendapatan pemerintah dari sektor perminyakan, Indonesia dihadapkan pada kekuatan-kekuatan liberalisme yang mendesak pemerintah Indonesia melakukan deregulasi dan debirokratisasi untuk lebih mudah diterima oleh perekonomian global (Fauzi, 2012: 61). Kebijakan yang proteksionis itu malah memberikan keuntungan yang lebih besar kepada sedikit perusahaan yang bergerak dalam kegiatan industri perkayuan yang dikontrol kuat oleh pemerintah.

Model eksploitasi yang berkembang kemudian adalah model yang tersentralisasi dengan Soeharto sebagai puncak pemegang kendali. Kebijakan proteksionis dan sentralisasi inilah yang mendorong lahirnya konglomerasi, sedikit orang yang mendapatkan paling besar manfaat dari kekayaan alam, seperti Bob Hasan, Probosutedjo dan kroni-kronis Soeharto lainnya. Pada tahun 1994, sepuluh kelompok perusahaan menguasai 28 juta ha (45%) dari konsesi penebangan (*logging concessions*). Lingkaran dalam keluarga Soeharto memainkan peranan penting dalam industri perkayuan tersebut.

Bergerak ke Laut: Kebijakan Perairan dan Kelautan

Pada periode ini terdapat sejumlah undang-undang di bidang perairan dan kelautan yang menunjukan bahwa pemerintah punya perhatian yang tidak kecil pada bidang tersebut. Hal ini akan lebih jelas dapat dimengerti jika kita menelaah doktrin wawasan nusantara untuk mewujudkan kepulauan nusantara sebagai satu kesatuan politik, satu kesatuan sosial dan budaya, dan satu kesatuan ekonomi sebagaimana dirumuskan dalam GBHN 1973.[27] Sejumlah peraturan di bidang perairan dan kelautan dilakukan bukan saja untuk meningkatkan manfaat yang ada di dalam air dan laut, tetapi juga

---

[27]Lihat Bab II, Butir E, Nomor 1, 2, 3, dan IV dalam TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara

untuk menegaskan batas wilayah republik dan penegasan Republik Indonesia sebagai negara kepulauan (*archipelago state*).

Dimulai dengan UU No. 2 Tahun 1971 tentang Perjanjian antara RI dengan Malaysia tentang Penetapan Garis Batas Laut Wilayah Kedua Negara di Selat Malaka. Undang-undang tersebut merupakan pengesahan terhadap "Perjanjian antara Republik Indonesia dan Malaysia tentang Penetapan Garis Batas Laut Wilayah kedua Negara di Selat Malaka" yang ditandatangani pada tanggal 17 Maret 1970. Serupa dengan itu, pada tahun 1973 dibuat UU No. 6 Tahun 1973 tentang Perjanjian Antara Indonesia dan Australia Mengenai Garis-garis Batas Tertentu Antara Indonesia dengan Papua New Guinea dan UU No. 7 Tahun 1973 tentang Perjanjian Antara Indonesia dan Republik Singapura Mengenai Garis-garis Batas Laut Wilayah Kedua Negara di Selat Singapura. Sepuluh tahun kemudian dikeluarkan UU No. 1 Tahun 1983 tentang Pengesahan Perjanjian antara RI dan Malaysia tentang Rejim Hukum Negara Nusantara dan Hak-hak Malaysia di Laut Teritorial dan Perairan Nusantara Serta Ruang Udara di Atas Laut Teritorial, Perairan Nusantara dan Wilayah RI yang Terletak di Antara Malaysia Timur dan Malaysia Barat.

Dengan semakin banyaknya kegiatan mencari sumber-sumber kekayaan alam baru antara lain berupa eksplorasi minyak dan gas bumi dilandas kontinen seiring dengan kemajuan teknik pengambilan kekayaan alam, maka pemerintah menerbitkan UU No. 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia. Di dalam undang-undang itu disebutkan bahwa Penguasaan penuh dan hak eksklusif atas kekayaan alam di Landas Kontinen Indonesia serta pemilikannya ada pada Negara. Dalam hal landas kontinen Indonesia, termasuk depresi-depresi yang terdapat di landas Kontinen Indonesia, berbatasan dengan negara lain, penetapan garis batas landas kontinen dengan negara lain dapat dilakukan dengan cara mengadakan perundingan untuk mencapai suatu persetujuan. Kemudian eksplorasi dan eksploitasi sumber-sumber kekayaan alam dilandas kontinen Indonesia dilakukan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dibidang masing-masing. Pada intinya peraturan ini memperkuat penguasaan teritorial Indonesia di laut.

Peraturan serupa di bidang kelautan adalah UU No. 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nation on the Law of the Sea* (Konvensi Bangsa-bangsa tentang Hukum Laut); UU No. 5 Tahun 1993 tentang Zona Ekonomi Ekslusif (pasal 16 UU tersebut dicabut dengan UU No. 31 Tahun 2004); dan UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia. Kemudian juga ada UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan. Keempat undang-undang tersebut memperkuat dasar hukum penguasaan negara atas kelautan dan juga mengatur beberapa instrumen hukum untuk pemanfaatan sumber daya yang ada di laut. Untuk pemanfaatan ikan diwajibkan memiliki Izin usaha perikanan.

Sementara itu, UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang berisi skema pengusahaan air. Di dalam undang-undang tersebut diatur tentang HMN di bidang perairan. Disebutkan bahwa Hak menguasai oleh negara tersebut dalam undang-undang ini memberi wewenang kepada Pemerintah untuk :

a. Mengelola serta mengembangkan kemanfaatan air dan atau sumber-sumber air.
b. Menyusun mengesahkan, dan atau memberi izin berdasarkan perencanaan dan perencanaan teknis tata pengaturan air dan tata pengairan.
c. Mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin peruntukan, penggunaan, penyediaan air, dan atau sumber-sumber air.
d. Mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin pengusahaan air, dan atau sumber-sumber air.
e. Menentukan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum dan hubungan-hubungan hukum antara orang dan atau badan hukum dalam persoalan air dan atau sumber-sumber air.

Fondasi Awal Kebijakan Lingkungan Hidup

Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) PBB tentang Lingkungan Hidup Manusia pada 5-16 Juni 1972 di Stockholm, Swedia, yang mana pemerintah Indonesia terlibat di dalamnya, telah mendorong perubahan kebijakan dalam negeri berkaitan dengan lingkungan

hidup. Sebagai tindak lanjut dari hasil KTT Stockholm tersebut, Presiden Soeharto mengeluarkan Keppres No. 16 tahun 1972 tentang Panitia Perumus dan Rencana Kerja di Bidang Pengembangan Lingkungan Hidup. Panitia yang dibentuk lintas departemen tersebut diketuai oleh Emil Salim selaku Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara/Wakil Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Panitia tersebut berhasil merumuskan program kebijakan lingkungan hidup sebagaimana tertuang dalam butir 10 bab III GBHN 1973-1978, dan bab 4 Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) II (Bram, 2011:33).

Dalam butir 10 bab III TAP MPR IV/MPR/1973 tentang GBHN disebutkan bahwa: Dalam pelaksanaan pembangunan, sumber-sumber alam Indonesia harus digunakan secara rasionil. Penggalian sumber kekayaan alam tersebut harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dengan memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang.

Pada pengangkatan Kabinet Pembangunan III pada tahun 1978 diangkat Menteri Negara Pengawas Pembangunan dan Lingkungan Hidup yang dipimpin oleh Emil Salim. Di dalam GBHN tahun 1978 kembali persoalan lingkungan hidup digariskan. Di dalam butir 19 bab III GBHN Tahun 1978 disebutkan bahwa:

> Salah satu segi yang penting dalam pembangunan ekonomi adalah penggunaan sumber-sumber alam dan lingkungan hidup. Dalam hubungan ini diperlukan sekali peningkatan inventarisasi dan evaluasi sumber-sumber alam dan lingkungan hidup. Demikian pula perlu ditingkatkan rehabilitasi sumber-sumber alam dan lingkungan hidup yang mengalami kerusakan serta langkah-langkah untuk mencegah kerusakan terhadap sumber-sumber alam dan lingkungan hidup, sehingga dapat dijamin kelestariannya.

Dalam kegiatan pengembangan industri disebutkan pula bahwa: Dalam seluruh usaha peningkatan pembangunan industri ini harus diambil langkah-langkah agar pertumbuhan industri tidak membawa akibat rusaknya lingkungan hidup dan pemborosan penggunaan sumber alam.

Pada periode tersebut, Menteri Negara Pengawas Pembagunan dan Lingkungan Hidup memprioritaskan peletakan dasar-dasar kebijakan "Membangun tanpa merusak," dengan tujuan agar lingkungan dan pembangunan tidak saling dipertentangkan. Salah satu produk terpenting yang dihasilkan oleh Menteri ini adalah diundangkannya UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penyiapan undang-undang ini sebenarnya telah dimulai sejak tahun 1976 (Bram, 2011:38).

Untuk meletakan dasar "Membangun tanpa merusak" itu, dikeluarkan kebijakan untuk menyeimbangkan antara kepentingan pembangunan dengan lingkungan melalui PP No. 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang merupakan pedoman pelaksanaan suatu proyek pembangunan. Setiap proyek yang diperkirakan memiliki dampak penting terhadap lingkungan diharuskan memiliki AMDAL Kemudian dikeluarkan Keppres No. 23 Tahun 1990 kemudian dibentuk Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) yang bertugas melaksanakan pemantauan dan pengendalian kegiatan-kegiatan pembangunan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup. Kemudian disusul dengan pembentukan Bepedalda di berbagai daerah. Periode ini ditandai pula dengan berkembangnya Pusat Studi Lingkungan (PSL). Terdapat 67 PSL yang tersebar di berbagai perguruan tinggi di Indonesia (Bram, 2011:41).

Kemudian pada level internasional dilakukan pula KTT Bumi di Rio de Jeneiro, Brasil pada tahun 1992 yang menghasilkan konvensi penting dalam pemajuan lingkungan hidup. Dua konvensi internasional berkaitan dengan isu lingkungan yang diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia pada periode ini dilakukan dengan membuat UU No. 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity* (Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Keanekaragaman Hayati) dan UU No. 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Perubahan Iklim).

Sebelum dua undang-undang tersebut, pemerintah telah membuat UU No. 4 Tahun 1982 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Meskipun ada beberapa undang-undang yang berkaitan dengan lingkungan hidup pada periode ini, eksploitasi atas kekayaan alam tidak terhenti.

Kehadiran undang-undang di bidang lingkungan hidup cukup kuat memperlihatkan komitmen pemerintah atas isu lingkungan hidup dan juga isu perubahan iklim yang berkembang pada tataran internasional. Hal mana masih dilakukan pada periode berikutnya. Namun pemerintah masih lemah dalam pelaksanaan ketentuan perlindungan lingkungan hidup secara konsisten. Menjelang berakhirnya kekuasaan Orde Baru dikeluarkan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang yang menggantikan UU No. 4 Tahun 1982.

Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan

Seperti telah disinggung sebelumnya, sendi utama dari rezim Orde Baru adalah pembangunan. Semua legislasi dan program instansi pemerintah diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan. Demikian pula dalam bidang pertanahan. Pada tahun 1979 dibentuk Panitia Nasional Agraria yang diketuai oleh Menteri Pertanian untuk mengoordinasikan pelaksanaan peraturan pertanahan. Sementara lembaga yang dahulu dipergunakan untuk alar gerakan reforma agraria seperti Panitia *Land Reform*, Pengadilan *Land Reform*, dan Panitia Pengukuran Desa dihapuskan.

Sebelumnya pada tahun 1976, Presiden telah mengeluarkan Instruksi Presiden untuk sinkronisasi pelaksanaan tugas bidang keagrariaan dengan bidang kehutanan, pertambangan, transmigrasi dan pekerjaan umum. Inpres tersebut dikeluarkan untuk memudahkan proses pemberian konsesi-konsesi bagi usaha kehutanan, pertambangan, dan transmigrasi yang membutuhkan tanah lebih cepat untuk menjalankan usahanya.

Namun sinkronisasi tersebut membutuhkan dasar hukum yang lebih kuat. Oleh karena itulah pada tahun 1992 dibuat UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Untuk mempermudah alokasi sumber daya bagi kepentingan pembangunan maka diperkenalkanlah izin lokasi. Izin lokasi merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah yang berfungsi untuk mengatur alokasi sumber daya yang langka, dalam hal ini tanah, agar dimanfaatkan secara optimal berdasarkan Rencana Tata Ruang. Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah sesuai dengan Tata Ruang Wilayah, yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak.

Izin lokasi diberikan untuk menyederhanakan prosedur-prosedur bagi investasi asing dan domestik yang diatur melalui Keputusan Presiden No. 97 Tahun 1993 mengenai tata cara penanaman modal. Izin lokasi dimaksudkan untuk menjalankan tiga fungsi: (a) Instrument pengambilan tanah sebelum hak-hak tanah yang lebih permanen diberikan oleh BPN; (b) Izin untuk menggunakan tanah yang cocok untuk perencanaan ruang dengan detail yang sudah ada; dan (c) Izin untuk memindah hak-hak tanah yang melekat dengan tanah yang sudah ada dan tercakup dalam izin (BON 1998:156, dalam Rachman, 2012:70).

Sejak 1993 sampai 1998 jumlah izin lokasi yang telah dikeluarkan oleh BPN sebanyak 13.036 izin lokasi untuk tanah seluas 9.673.456,15 hektar yang dipergunakan untuk kawasan industri, perumahan, pertanian, jasa dan berbagai proyek lainnya (Fauzi, 2012:71). Dalam praktiknya banyak terjadi penyalahgunaan izin lokasi. *Pertama*, izin lokasi dianggap sebagai hak oleh pemegangnya. *Kedua*, izin lokasi pada praktiknya diperjual-belikan. Padahal jual-beli izin lokasi telah dilarang oleh SK Menteri Agraria/Kepala BPN No. 22 Tahun 1993 (Sumardjono, 2009:40-1).

Dinamika Kementerian Negara yang Berkaitan dengan Agraria

Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1998, Jenderal Soeharto diangkat menjadi Presiden. Untuk menjalankan

pemerintahannya dibentuklah kabinet yang dinamakan Kabinet Pembangunan. Kabinet Pembangunan terdiri dari sejumlah kementerian yang berkaitan dengan pengelolaan tanah dan sumber daya alam lainnya. Pembentukan kementerian di bidang ini tidak dapat dilepaskan sebagai bagian dari kabinet bidang perekonomian yang mana peranan dari teknokrat Orde Baru, seperti Wijoyo Nitisastro cukup kuat mempengaruhi (Mallarangeng, 2008:36).

Pada Kabinet Pembangunan I (6 Juni 1968 – 28 Maret 1973) dibentuk Menteri Pertanian (Prof. Dr. Ir. Thayeb Hadiwijaya) dan Menteri Pertambangan (Prof Dr. Ir. Sumatri Brojonegoro). Pada masa itu dibentuk pula tiga kementerian koordinator, yakni Kementerian Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri (Ekuin), Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Kesra) dan Kementerian Koordinator Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara. Pada Kabinet Pembangunan II (27 Maret 1973 – 31 Maret 1978), Menteri Pertanian masih dijabat oleh orang yang sama. Menteri Pertambangan dijabat oleh Prof. Dr. Ir. Muhammad Sadli yang merupakan salah satu teknokrat bidang ekonomi yang dijuluki oleh David Ransom seorang aktivis-penulis Amerika sebagai kelompok Mafia Berkeley (1970).

Pada Kabinet Pembangunan III (29 Maret 1978 s.d 19 Maret 1983), Menteri Pertanian dijabat oleh Prof. Dr. Soedarsono Hadisapoetro, Menteri Pertambangan dan Energi dijabat Prof. Dr. Subroto, Menteri Koordinator bidang Ekonomi, Keuangan dan Industri masih dijabat oleh Prof. Dr. Wijoyo Nitisastro. Pada masa ini untuk pertama kali diadakan Kementerian Negara Lingkungan Hidup (Prof. Dr. Emil Salim) dan Kementerian Koordinator bidang Politik dan Keamanan yang keduanya bukan menteri yang memimpin departemen. Selanjutnya pada Kabinet Pembangunan IV (29 Maret 1983 s.d 19 Maret 1988) diadakan Departemen Kehutanan dari Departemen Pertanian yang dipimpin oleh Menteri Kehutanan Soedjarwo. Selain itu diperkenalkan pula Menteri Muda Urusan Produksi Pangan (Ir. Achmad Affandi) dan Menteri Muda Urusan Peningkatan Produksi Peternakan dan Perikanan (Prof. Dr. J.H. Hutasoit).

Pada Kabinet Pembangunan V (23 Maret 1988 s.d 17 Maret 1993) kementerian yang berkaitan dengan sumber daya alam antara lain Kementerian Pertanian, menteri muda pertanian, Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertambangan dan Energi, serta Kementerian Lingkungan Hidup. Selanjutnya pada Kabinet Pembangunan VI (17 Maret 1993 s.d 14 Maret 1998) dibentuk kembali Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang dijabat oleh Ir. Soni Harsono.

Kabinet terakhir pada masa kekuasaan Presiden Soeharto, yaitu Kabinet Pembangunan VII (14 Maret 1998 s.d 21 Mei 1998) tediri dari empat kementerian koordinator, yaitu Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, Kementerian Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Industri/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara, serta Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan/Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional. Sedangkan kementerian yang berkaitan dengan sumber daya alam terdiri dari enam kementerian antara lain Kementerian Pertanian (Prof. Dr. Ir. Hj. Justika Sjarifudin Baharsjah, M.Sc), Kementerian Pertambangan dan Energi (Dr. Ir. Kuntoro Mangkusubroto), Kementerian Kehutanan dan Perkebunan (Ir. Sumahadi, M.B.A.), Kementerian Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Ary Mardjono), Kementerian Negara Lingkungan Hidup/Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Prof. Dr. Juwono Sudarsono, M.A.), serta Kementerian Negara Pangan, Hortikultura dan Obat-obatan (Dr. Haryanto Dhanutirto).

Pada masa itu, menteri-menteri diangkat berdasarkan keahliannya sehingga dianggap sebagai teknokrat yang pada masa awal pemerintahan Orde Baru diasistensi oleh kelompok ekonom yang dijuluki sebagai Mafia Berkeley yang pentolannya antara lain Wijoyo Nitisastro, Emil Salim, Ali Wardhana, J.B. Soemarlin, Dorodjatun Koentjoro-Jakti, dan Muhammad Sadli. Namun pada masa akhir-akhir pemerintahannya, beberapa menteri dijabat oleh konglomerat yang menjadi konco penguasa Orde Baru. Seperti Bob

Hasan, yang banyak memiliki konsesi hutan, yang menjabat sebagai menteri Perindustrian dan Perdagangan.

Yang perlu menjadi sorotan dalam pembentukan kementerian dalam Kabinet Pembangunan adalah posisi Kementerian Agraria. Sebelumnya pada pada Presiden Soekarno keberadaan Kementerian Agraria merupakan elemen penting karena berperan untuk menjalankan *land reform.* Namun pada masa Presiden Soeharto kementerian ini dilikuidasi dan dijadikan sebagai sebuah Direktorat Jenderal di bahwa Departemen Dalam Negeri. Baru kemudian atas kebutuhan untuk mempermudah investasi dan kepastian mengenai tanah-tanah yang akan dipergunakan untuk infrastruktur pembangunan pada dekade 1980-an dibentuklah Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN lebih banyak bertugas untuk melakukan pengadministrasian pertanahan daripada melakukan redistribusi tanah dalam rangka *land reform*. Baru kemudian pada masa menjelang berakhirnya Rezim Orde Baru dibentuk Kementerian Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang dijabat oleh Sonny Harsono. Namun kementerian ini tidak berbuat banyak dalam kaitannya dengan perombakan struktur penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya.

Negara Integralistik, HMN dan Pembentukan Konglomerasi Orde Baru

Sejak awal mulai memerintah, Rezim Orde Baru berkomitmen hendak mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Artinya, konsepsi lama tidak diganggu-gugat. Tidak ada penggantian maupun amandemen konstitusi pada masa Soeharto mulai berkuasa. Maka tidak heran bila konsepsi negara integralistik masih bisa hidup di dalam kepemimpinan Soeharto.

Konsepsi negara Integralistik oleh Soepomo dianggap sebagai konsepsi yang sesuai dengan kepribadian Indonesia. Tidak menempatkan negara *vis a vis* rakyat sebagaimana konstruksi negara liberal yang menempatkan hak pada tangan warga dan negara bertanggungjawab atau berkewajiban memajukan, melindungi dan

memenuhi hak-hak warga negara. Tidak pula meletakan hubungan masyarakat dengan negara dalam konstruksi negara kelas. Soepomo berbicara tentang rangsangan dasar di kalangan orang Indonesia dan dalam kebudayaan Indonesia ke arah "kesatuan hidup" baik dalam spiritual maupun jasmaniah. Dalam konsepsi negara integralistik yang diutamakan adalah kesatuan atau harmoni antara rakyat dan penguasa, antara *kawula* dan *gusti*, antara mikrokosmos dengan makrokosmos (Bouchier, 2007:121). Harmoni ini sejalan dengan tujuan dari rezim Orde Baru yang menghendaki adanya stabilitas politik dan ekonomi untuk menjalankan rencana-rencana pembangunan.

Secara konseptual memang tidak ada salah dengan konsepi negara integralistik. Pada beberapa negara konsepsi ini tumbuh dan memandu suatu bangsa menjadi bangsa yang berkarakter dan bisa maju di tengah percaturan politik dan ekonomi dunia. Jepang adalah salah satu contoh yang sering dirujuk oleh para promotor negara integralistik. Di Jepang, yang lebih diutamakan adalah tanggungjawab penguasa, bukan penuntutan hak dari warga negaranya. Konsepsi negara integralistik mengandaikan negara sebagai pribadi yang budiman yang akan mengayomi warga negaranya dengan kasih sayang.

Tetapi dalam masa pemerintahan Soeharto faktanya tidaklah begitu. Konsepsi harmoni, integralistik dan sekalian lembaganya yang dianggap sejalan dengan tradisi bangsa, khususnya tradisi Jawa telah semakin memperkuat legitimasi kekuasaan Soeharto. Soeharto kemudian memegang dua sumber legitimasi sekaligus, yaitu legitimasi birokratis lewat Golkar dan legitimasi tradisional lewat konsepsi negara yang dianggap cocok dengan kepribadian bangsa. William R. Liddle menyebutkan bahwa kepemimpinan Soeharto memanfaatkan dua legitimasi sekaligus, yaitu legitimasi kerja dan legitimasi simbolis. Legitimasi pertama diperoleh karena keberhasilan ekonomi, sementara itu legitimasi kedua diperoleh karena tindakan yang diambil sejalan dengan tradisi dan budaya masyarakat (Mallarangeng, 2008:104). Adnan Buyung Nasution yang merupakan salah satu pengkritik utama Orde Baru menyampaikan bahwa Konsepsi Negara Integralistik dimanipulasi

oleh rezim otoritarian Soeharto yang didukung oleh militer untuk melanggengkan kekuasaannya dan membelenggu kritik-kritik sosial (Nasution, 2007:21-3).

Pada tataran yang lebih konkret, legitimasi yang bersumber dari paham negara integralistik yang dalam hukum agraria mewujud dalam konsep Hak Menguasai Negara memberikan kekuasaan yang besar, bahkan tanpa kontrol kepada penguasa untuk menentukan alokasi sumber daya. Kekuasaan yang besar tersebutlah yang mendorong lahirnya konglomerasi di bidang ekonomi, perampasan tanah-tanah rakyat untuk konsesi perkebunan, kehutanan dan pertambangan. Salah satu kelompok yang mendapatkan manfaat paling besar dari campur tangan negara dalam urusan perekonomian Orde Baru adalah kaum konglomerat (Rachman, 2012:60). Kemudian lahirnya konsentrasi penguasaan tanah, hutan dan wilayah oleh kroni keluarga Soeharto. Dalam lapangan usaha kehutanan, konglomerasi tersebut dapat dilihat dengan konsesi yang diberikan kepada lingkaran dalam *keluarga cendana* (lihat lampiran buku).

Pada lapangan usaha kehutanan ditujukan secara jelas bagaimana orang dalam lingkaran dalam Keluarga Cendana memperoleh manfaat besar dari aksesnya terhadap kekuasaan dan konsesi kehutanan. Pada titik itu pula terlihat bagaimana konsepsi Hak Menguasai Negara yang semula dimaksudkan untuk memperkuat kontrol negara dan upaya memberikan manfaat bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat disalahgunakan oleh rezim yang berkuasa. Praktik yang demikianlah kemudian menimbulkan banyak ketidakadilan serta mendorong munculnya gerakan sosial, khususnya gerakan petani dan masyarakat adat yang ikut-ikutan memuncak pada penghujung kejatuhan Soeharto bersamaan dengan gerakan mahasiswa.

Revolusi Hijau dan Swasembada Beras

Salah satu program penting yang tak boleh dilupakan dalam sejarah kebijakan agraria pada periode ini adalah program pertanian untuk Swasembada Beras. Program ini merupakan pelaksanaan dari

Revolusi Hijau (Green Revolution)[28] yang menghendaki perubahan pola produksi pertanian tradisional menjadi pola pertanian modern yang mengandalkan teknologi dan rekayasa tanaman untuk meningkatkan produktivitas hasil pertanian.

Program Pertanian ini ditegaskan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama (Repelita I) yang ketika itu menjadi kebijakan umum mengenai apa yang akan dilakukan oleh pemerintah dalam lima tahun. Di dalam Repelita tersebut dinyatakan:

> *"Peningkatan produksi pangan bertudjuan agar Indonesia dalam waktu lima tahun jang akan datang tidak usah mengimpor beras lagi. Tudjuan lain ialah memperbaiki mutu gizi pola konsumsi manusia Indonesia melalui peningkatan produksi pangan jang mengandung protein chewani dan nabati, terutama ikan dan katjang-katjangan. Akibat positif dari peningkatan produksi beras ialah bahwa lambat-laun tidak perlu lagi mengimpor pangan, sehingga dengan demikian devisa jang langka itu dapat digunakan untuk mengimpor barang modal dan bahan baku jang diperlukan untukpembangunan sektor-sektor lain, terutama sektor indus-tri. Selandjutnja, peningkatan produksi pangan akan meningkat-kan pendapatan petani-petani pangan. Ini akan meningkatkan taraf penghidupan para petani jang telah sekian lamanja hidup dalam serba kesengsaraan dan kemiskinan."*

Berdasarkan Repelita I tersebut, tujuan dari program pertanian pada masa ini berkisar pada empat tujuan baik yang langsung terkait dengan pertanian maupun non-pertanian, antara lain: (1) Mencapai swasembada pangan dengan meningkatkan produktivitas hasil pertanian; (2) Memperluas sumber devisa dari komoditi non-migas; (3) Memperluas lapangan kerja di pedesaan dengan memobilisasi warga negara untuk bekerja di sawah; dan (4) Meningkatkan pendapatan petani dari hasil pertanian untuk menaikkan taraf hidup petani.

Dalam rangka menjalankan Revolusi Hijau di Indonesia, Pemerintah melakukannya dengan empat langkah, yaitu intensifikasi,

---

[28]Revolusi Hijau (*Green Revolution*) bertujuan untuk memenuhi keamanan pangan (*food security*) dunia. Agenda ini memiliki ideologi modernisme yang anti-tradisional dengan mempergunakan teknologi sebagai instrument perubahan untuk mengubah alam agar bisa memenuhi kebutuhan pangan manusia (Luthfi, 2011:54).

ekstensifikasi, diversifikasi, dan rehabilitasi pertanian. Sarana-sarana pendukung disiapkan seperti infrastruktur penyediaan air melalui sistem irigasi dengan membangun sejumlah waduk dan bendungan misalkan Bendungan Karang Kates di Jawa Timur, Waduk Mrica, Gajah Mungkur dan Kedung Ombo di Jawa Tengah, Bendungan Riam Kanan dan Riam Kiwo di Kalimantan, Bendungan Asahan di Sumatra. Pemerintah juga membuat institusi penelitian seperti Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP) yang berkembang untuk menghasilkan inovasi untuk pengembangan pertanian.[29] Hasil-hasil penelitian tentang rekayasa benih pertanian dipergunakan untuk menghasilkan bibit unggul yang bisa memberikan hasil pertanian yang berlipat ganda. Salah satu hasil yang penting dari penelitian pada masa itu adalah dihasilkannya Varietas Unggul Tahan Wereng (VUTW).

Pemakaian pupuk kimia dipromosikan oleh pemerintah untuk meningkatkan hasil produksi pertanian. Dalam kaitannya dengan hal ini telah didirikan sejumlah pabrik-pabrik yang menyediakan bibit unggul, pupuk dan pestisida melalui subsidi yang terkontrol antara lain Petro Kimia Gresik di Gresik, Pupuk Sriwijaya di Palembang, dan Asean Aceh Fertilizer di Aceh.

Dalam kaitan untuk kemudahan usaha didirikan pula sejumlah lembaga penunjang untuk memudahkan petani memperoleh kredit dari bank dan pembentukan Koperasi Unit Desa (KUD) untuk membantu pemasaran hasil pertanian dan penyedia pupuk. Pemerintah membentuk Badan Urusan Logistik (Bulog) untuk menampung hasil pertanian petani.

Cara kerja Pemerintah untuk memobilisasi petani dalam kerangka Revolusi Hijau ini dilakukan dengan penyuluhan pertanian yang kegiatannya memperkenalkan dan menyebarluaskan cara

---

[29]Pada level regional, Rockefeller Foundation yang merupakan promotor Revolusi Hijau bekerjasama dengan Ford Foundation mendirikan sebuah badan penelitian bernama International Rice Research Institute (IRRI) di Los Banos, Filipina. Semula pendirian lembaga IRRI ditawarkan kepada Indonesia dan diterima oleh Presiden Soekarno. Akan tetapi ketika pihak Rockefeller dinilai banyak melakukan berbagai macam tuntutan yang sifatnya intervensif, Soekarno menolak dan menyatakan bahwa Indonesia sebenarnya telah mampu melakukannya sendiri tanpa IRRI (Luthfi, 2011:60). Meskipun demikian, Pemerintah pada masa itu mendirikan pusat-pusat penelitian untuk mendukung pelaksanaan Revolusi Hijau.

produksi pertanian modern kepada petani di perdesaan. Cara ini dilakukan secara instruktif atau *top-down* dengan membentuk organisasi bimbingan massal (Bimas) yang melibatkan semua level pemerintahan dari pusat sampai desa. Di tingkat petani, dibentuk kelompok-kelompok tani yang berfungsi untuk menjalankan instruksi di lapangan. Dalam hal ini, petani diposisikan sebagai pelaksana dan tidak diberikan kemandirian untuk menentukan keputusan-keputusan berkaitan dengan produksi pertanian. Pemerintah menentukan jenis benih apa yang akan digunakan, berapa lama waktu tanam, jenis pupuk, pestisida, dan lain-lain. Petani hanya melaksanakan apa yang diinstruksikan oleh Pemerintah. Di lapangan, lembaga-lembaga penyuluhan yang dibuat oleh Pemerintah juga diberi tugas untuk memastikan apakah petani sudah menjalankan sesuai dengan yang diinstruksikan. Kalau ada petani yang menentang instruksi pemerintah, misalnya menanam padi jenis lain, maka aparat keamanan akan melakukan tindakan-tindakan penertiban.

Selain program penyuluhan, diadakan pula forum yang disebut dengan *kelompencapir* (kelompok pendengar, pembaca, pemirsa). Acara ini disiarkan secara luas melalui televisi dan media massa milik pemerintah. Kegiatan itu menyuguhkan temu wicara langsung antara petani, nelayan, dan peternak dengan menteri atau Presiden Soeharto langsung. *Kelompencapir* juga menyelenggarakan kompetisi cerdas cermat pertanian yang diikuti oleh para petani berprestasi dari berbagai daerah. Dengan corak pemerintahan otoriter birokratis, program ini dilaksanakan dengan sentuhan militer yang dijalankan secara instruktif untuk dipatuhi dan dilaksanakan oleh petani, khususnya petani padi agar bisa mencapai target swasembada beras.

Program dengan penerapan pola modern ini berhasil meningkatkan produktivitas hasil pertanian sampai tiga kali panen dalam satu tahun sehingga menghantarkan Indonesia menjadi negara yang berswasembada pangan selama lima tahun 1984-1989. Dekade itu telah menjadikan Indonesia yang sebelumnya merupakan negara pegimpor menjadi negara pengeskpor beras. Bahkan Presiden

Soeharto diundang untuk berpidato di depan wakil-wakil dari 165 negara anggota *Food and Agriculture Organisation* (FAO) pada tahun 1984. Pada bulan Juli 1986, Direktur Jenderal FAO, Eddouard Saouma menyebut Soeharto sebagai lambang perkembangan pertanian Internasional. Dia datang ke Jakarta untuk menyerahkan penghargaan berupa medali emas FAO. Medali yang terdiri dari dua jenis, yakni yang berukuran kecil dan satunya lebih besar, berukiran timbul bergambar Soeharto dengan tulisan "President Soeharto Indonesia" dan sisi lain bergambar seorang petani yang sedang menanam padi, bertuliskan *"From Rice Importer to Self-Sufficiency"*.

Presiden Soeharto bersama Ibu Tien Soeharto dalam suatu acara panen padi

Namun program ini menimbulkan sejumlah permasalahan. Luthfi dalam buku *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria Sumbangan Mazhab Bogor* mengelompokan kritik dari sebagian akademisi Institute Pertanian Bogor dan aktivis yang berbasis di Bogor mengenai program pertanian ini (Luthfi, 2011:72-9). *Pertama*, terjadi diferensiasi sosial dimana kesenjangan antara petani kaya dan petani miskin (buruh dan tuna kisma) semakin melebar. Program ini hanya menguntungkan petani yang memiliki lahan lebih dari setengah hektar yaitu petani kaya dan aparatur pemerintah desa yang mengelola

berbagai program-program pemerintah di desa. Hal ini terjadi karena program ini tidak didahului dengan penataan ulang kepemilikan dan penguasaan tanah yang sudah timpang dan belum bisa diselesaikan oleh *land reform* pada awal dekade 1960-an. Tidak jarang pula program ini dijalankan secara intimidatif dan diskriminatif karena petani yang menolak program-program pemerintah bisa diintimidasi aparat dengan tuduhan "Tidak bersih lingkungan" atau distigma sebagai PKI, anti-Pancasila dan lain sebagainya.

Kedua, marjinalisasi perempuan karena merusak karakter reproduksi dan pengayaan benih (*self-reproducting character and genetic diversity of seeds*) yang memiliki dasar feminis yang digantikan oleh riset-riset benih yang dilakukan oleh korporasi dan lembaga penelitian. Hal ini nampak pula dengan mulai digunakan mesin giling padi (*huller*) yang menggantikan peran perempuan yang biasanya bertugas menumbuk padi.

Ketiga, migrasi dan deagrarianisasi karena petani miskin tidak mampu bertahan di desa-desa menjalankan aktivitas pertanian. Hal ini ditandai pula dengan meningkatkan perpindahan penduduk baik dari desa ke kota besar di dalam negeri maupun dari desa ke luar negeri untuk menjadi tenaga kerja.

Keempat, keresahan perdesaan karena terjadi perubahan relasi sosial di dalam masyarakat. Perlawanan-perlawanan terhadap dominasi petani kaya terlihat dimana-mana. Ikatan-ikatan sosial berbalut budaya melalui tradisi perayaan hasil panen dan tradisi perekat ikatan sosial lainnya yang berbasis kepada aktivitas pertanian memudar karena kegiatan pertanian telah digantikan dengan penggunaan mesin.

Kelima, punahnya keanekaragaman hayati karena program ini menurunkan simpanan plasma nuthfah. Penggunaan herbisida, fungisida, dan pestisida ikut andil dalam merusak daur kehidupan pertanian. Penggunaan bahan-bahan kimia tersebut membuat tanaman kebal dan menghasilkan jenis hama yang baru.

Selain lima hal di atas, program pertanian pada periode ini membuat aktivitas pertanian menjadi semakin mahal karena petani harus menyediakan modal yang lebih besar untuk penyediaan

perlengkapan pertanian. Penggunaan pupuk menyebabkan ketergantungan para petani terhadap pupuk semakin tinggi, sehingga biaya produksi semakin tinggi. Petani memang bisa memperoleh hasil pertanian yang meningkat, namun biaya produksi juga meningkat karena ada banyak biaya produksi tambahan untuk membeli bibit unggul, pupuk, pestisida dan bahan kimia lainnya.

Dampak lain adalah menurunnya produksi protein dikarenakan pengembangan *serealia* (sebagai sumber karbohidrat) tidak diimbangi dengan pengembangan sumber protein. Diversifikasi pangan juga terhambat karena menanam padi dijadikan sebagai budaya kelas satu, dan menempatkan sumber pangan lain seperti jagung, ubi, ketela, sagu dan lain sebagainya sebagai budaya pertanian yang inferior. Hal ini sangat terasa bagi masyarakat Papua yang sebelumnya mengkonsumsi sagu, kemudian mulai beralih mengkonsumsi beras yang dalam jangka panjang mempengaruhi kedaulatan mereka atas pangan dan lahan pertanian.

Program pertanian pada masa ini tidak berhasil membangun kedaulatan pangan (*food sovereignty*)[30], meskipun telah berhasil meningkatkan hasil pertanian dan membuat Indonesia berswasembada beras. Program pertanian ini tidak dijalankan untuk menciptakan kedaulatan pangan karena dilakukan secara instruktif dengan memobilisasi petani untuk menerapkan pola pertanian modern yang membuat mereka tergantung kepada pupuk dan pestisida yang meningkatkan biaya produksi pertanian. Tidak ada kedaulatan bagi petani untuk menentukan bibit dan melakukan aktivitas pertanian secara leluasa. Program pertanian ini tidak

---

[30]Istilah Kedaulatan Pangan (*food sovereignty*) merupakan pradigma tandingan dari program ketahanan pangan (*food security*). Wittman mengemukan ada empat hal yang membedakan antara Rezim Kedaulatan Pangan (*Food Sovereignty Regime*) dengan Rezim Pangan Neoliberal (*Neoliberal Food Regime*). *Pertama,* akses pangan dengan memprioritaskan produksi pertanian lokal dan melindungi pasar lokal dari pangan impor yang disubsidi oleh pemerintah. *Kedua*, pertanian berkelanjutan sebagai bagian dari diversifikasi ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan nasional dan memacu pertumbuhan ekonomi. *Ketiga*, petani harus efisien dan kompetitif melalui diversifikasi produksi, menggunakan teknologi alternatif dan meminimalkan penggunaan input eksternal seperti pupuk kimia. *Keempat*, pertanian dan perlindungan lingkungan merupakan bagian yang integral sehingga aktivitas pertanian harus melindungi keanekaragaman hayati dan meninggalkan ruang untuk area konservasi (Wittman, 2011:91).

berhasil membangun dasar-dasar pertanian yang kokoh sebab ia tidak berlangsung secara berkelanjutan karena pada periode-periode berikutnya Indonesia kembali menjadi negara yang mengimpor pangan, termasuk beras, dari negara lain.

Konflik Agraria dan Gugatan terhadap Konsepsi Hak Menguasai Negara

Kebijakan pemerintah yang lebih pro para pertumbuhan ekonomi yang bersandar pada swasta, bukan kepada kemampuan rakyat telah menjadi faktor meletusnya konflik-konflik pertanahan. Rakyat yang tidak mampu bersaing dengan perusahaan swasta semakin terpojok karena kehilangan tanah. Konflik agraria meningkat dan meluas. Sebuah data dikeluarkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang menghitung jumlah konflik agraria dari kurun waktu tahun 1970 sampai tahun 2001 menemukan telah terjadi 1.753 kasus konflik tanah di Indonesia. Cakupan luas lahan yang dipersengketakan tersebut sebesar 10.892.203 hektar dan jumlah korban akibat sengketa ini sebanyak 1.189.482 keluarga. Dilihat dari intensitas konflik, sampai dengan Desember 2001, intensitas tertinggi terjadi di Provinsi Jawa Barat dengan jumlah 484 kasus, setelah itu Provinsi DKI dengan jumlah 175 kasus yang meliputi luas tanah 60.615 hektar, Jawa Timur 169 kasus, Sumatera Selatan 157 kasus, Sumatera Utara 121 kasus. Paling sedikit jumlah kasus sengketa pertanahan adalah Provinsi Papua hanya berjumlah 28 kasus, namun dengan luas lahan sengketa paling luas yaitu 4.012.224 hektar. Untuk lebih jelas tentang konfigurasi konflik pertanahan di Indonesia dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 5. Karakteristik Sengketa Tanah di Indonesia 1970-2001

Provinsi Daerah	Jumlah kasus	Luas lahan sengketa	Jumlah korban	Pihak yang bersengketa			
				Pemerintah	Militer	Perusahaan	
						Negara	Swasta
JABAR	484	184.484	237.482	197	12	60	225
JAKARTA	175	60.615	117.194	96	5	9	66
JATIM	169	390.296	187.428	77	9	31	59
SUMSEL	157	390.323	71.830	27	1	18	116
SUMUT	121	509.100	89.548	39	8	26	57
JATENG	99	32.417	72.494	57	1	23	25
SULTENG	58	1.036.589	51.955	21	1	4	34
LAMPUNG	54	320.716	120.840	23	3	4	25
SULSEL	48	54.555	16.994	25	3	4	17
ACEH	47	362.027	61.059	11	1	9	26
NTT	44	472.571	2.955	28	2	4	22
RIAU	33	134.170	14.056	8	0	2	23
KALTIM	33	1.676.614	22.684	13	1	5	16
SUMBAR	32	266.597	29.134	14	1	4	15
PAPUA	28	4.012.224	35.943	15	2	0	12
LAINNYA	171	1.073.904	57.885	68	9	16	95
JUMLAH	1.753	10.892.202	1.189.481	719	59	219	833

Sumber: Data KPA, 2001

Sepanjang tahun 1980-an eskalasi sengketa pertanahan terus meningkat di daerah pedesaan maupun perkotaan. Dari 1.753 kasus yang terekam, sebanyak 27,1% akibat pengembangan sarana perumahan, kota baru dan fasilitas perkotaan, dan 19% merupakan pengembangan areal perkebunan besar. Sebanyak 10, 5% berkenaan dengan konflik pemanfaatan hutan yang diklaim sebagai kawasan hutan negara oleh pemerintah yang kemudian menjadi kawasan hutan produksi maupun kawasan hutan lindung/ konservasi, dan sebanyak 6,6% merupakan pengembangan kawasan industri dan pabrik.

Akibat dari praktik penguasaan negara atas agraria pada masa Orde Baru tidak saja menimbulkan ketimpangan penguasaan tanah sebagaimana telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, tetapi juga menjadi semakin nyata dalam berbagai konflik-konflik di bidang agraria, baik pertanahan, pertambangan, perkebunan maupun kehutanan. Sebagai contoh, konflik yang muncul antara penduduk lokal dengan pemegang otoritas kehutanan di wilayah-wilayah hutan konservasi dan hutan lindung khususnya dapat dijelaskan sebagai akibat adanya kebijakan tersebut. Dalam *database* konflik agraria yang dimiliki KPA, jumlah kasus sengketa yang terkait dengan penetapan kawasan hutan konservasi menempati urutan kelima belas dari 1.753 keseluruhan kasus dalam semua kategori (KPA, 2001).

KPA pernah mencatat terdapat enam corak sengketa tanah yang terjadi pada masa Orde Baru yang semuanya berhubungan dengan model pembangunan (Bachriadi, 1997:71-5). Enam corak tersebut antara lain:

1. Sengketa tanah karena penetapan fungsi tanah dan kandungan hasil bumi serta beragam tanaman dan hasil di atasnya sebagai sumber-sumber yang akan dieksploitasi secara massif.
2. Sengketa tanah akibat program swasembada beras yang pada praktiknya mengakibatkan penguasaan tanah terkonsentrasi di satu tangan dan membengkaknya jumlah petani tak bertanah, serta konflik-konflik yang bersumber pada keharusan petani unutk menggunakan bibit-bibit unggul maupun masukan-

masukan non-organik seperti pestisida, pupuk urea dan sebagainya.

3. Sengketa tanah di areal perkebunan, baik karena pengalihan dan penerbitan HGU maupun karena pembangunan Perusahaan Inti Rakyat (PIR) dan program sejenisnya, seperti tebu rakyat intensifikasi (TRI).
4. Sengketa akibat penggusuran tanah untuk industri pariwisata, real estate, kawasan industri, pergudangan, pembangunan pabrik dan sebagainya
5. Sengketa tanah akibat pengusuran-penggsuran dan pengambilalihan tanah-tanah rakyat untuk pembangunan sarana-sarana yang dinyatakan sebagai kepentingan umum maupun kepentingan keamanan.
6. Sengketa akibat pencabutan hak rakyat atas tanah karena pembangunan taman nasional atau hutan lindung dan sebagainya yang mengatasnamakan kelestarian lingkungan.

Sejumlah konflik yang terjadi pada periode pembangunan atau pada masa Orde Baru terjadi karena perampasan tanah yang dilakukan oleh negara dilakukan atas dasar otoritas negara yang dilegitimasi oleh adanya konsepsi Hak Menguasai Negara. Artinya, bila pemerintah menyampaikan bahwa tanah yang menjadi objek konflik sebagai tanah negara dan negara punya hak untuk mengatur dan mempergunakannya atas nama pembangunan, maka rakyat harus minggir. HMN sebagai kekuasaan tertinggi yang bisa dilekatkan atas tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, tetap dianut dan dijadikan dasar legitimasi bagi pelbagai unjuk kekuasaan dalam pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan (Fauzi dan Bachriadi, 1998). Seakan atas nama HMN, maka negara dapat dibenarkan melakukan apa saja tanpa batasan, bahkan ketika hal itu menimbulkan penderitaan bagi rakyat yang memiliki tanah.

HMN diterapkan dengan menuntut kepatuhan rakyat kepada penguasa sebab dipandang apa yang baik menurut penguasa adalah yang terbaik bagi rakyatnya. Orde Baru mengamalkan dengan

sebaik-baiknya hubungan *patron-client* dan hubungan yang integral antara penguasa dan rakyat. Hal ini merupakan perwujudan dari nilai integralisme yang melekat di dalam UUPA, khususnya pada konsepsi hak menguasai negara. Paham integralistik atau negara integralistik menurut Hegel memiliki logika bahwa bukan negara yang harus mengabdi kepada rakyat atau individu maupun golongan masyarakat melainkan sebaliknya, mereka lah yang harus mengabdi dan diabdikan demi negara. Konsepsi negara integralistik yang inheren dalam HMN telah menjadi penyumbang konflik agraria melalui legitimasi hukum yang melekat padanya.

Itulah bahayanya bila negara dikonstruksikan memiliki hak terhadap rakyatnya, sehingga rakyat diposisikan sebagai pihak yang mengabdi bagi keparipurnaan hak negara tersebut. Ketika negara yang dilayani oleh masyarakat, maka masyarakat tidak bebas. Dan ketika masyarakat tidak bebas dan selalu terikat kepada penguasanya maka demokrasi tidak pernah hidup. Nilai-nilai yang menganggap bahwa antara pemimpin dan rakyat merupakan satu kesatuan telah dimanipulasi untuk memperlancar ambisi-ambisi pembangunan. Perlawanan terhadap pemerintah dan juga perlawanan terhadap konsep HMN telah menjadi basis untuk mengubah hubungan negara dengan agraria pada periode berikutnya.

Kesimpulan

Pergantian pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto telah membuyarkan pelaksanaan program *land reform* yang diinisiasi oleh Pemerintahan Presiden Soekarno. Rezim Orde Baru menyimpan agenda *land reform* dan mengganti kebijakan pembangunan yang berbasis kerakyatan dengan pembangunan yang berbasis kepada modal. Kebijakan awal dari Orde Baru adalah mengundang modal swasta untuk meningkatkan aktivitas perekonomian mengatasi krisis yang disisakan oleh rezim sebelumnya. Modal asing dijadikan sebagai juru selamat guna memperbaiki sistem perekonomian Indonesia. Pertumbuhan ekonomi menjadi fokus dari segala aktivitas perekonomian. Meskipun demikian, sejak pertengahan dekade 1970-

an pemerintahan Orde Baru sudah mulai menerapkan kebijakan proteksi dikarenakan sejumlah gejolak yang muncul dari dalam negeri mengenai dampak yang telah ditumbulkan dari perekonomian yang menggantung ke luar. Namun perubahan tersebut malah memberikan keuntungan yang lebih besar bagi pengusaha yang dekat dengan keluarga Cendana sehingga menghasilkan apa yang disebut dengan konglomerasi atau *koncoisme*.

Rezim Pembangunan membuat UU Pokok Kehutanan dan UU Pokok Pertambangan untuk semakin mempersempit ruang keberlakuan UUPA. Selain dua peraturan tersebut, Rezim Orde Baru telah memberikan dasar-dasar bagi peraturan dan kebijakan di bidang perairan dan kelautan, serta kebijakan mengenai lingkungan hidup.

Konsepsi hak menguasai negara yang terdapat di dalam sejumlah peraturan perundang-undangan di bidang agraria yang semula ditujukan untuk memperkuat kontrol negara melakukan distribusi tanah dan sumber daya alam lainnya dipergunakan sebagai dalih untuk merampas hak-hak rakyat atas nama pembangunan. Konflik di bidang tanah dan sumber daya alam meningkat. Pemerintah semakin represif. Bahkan untuk program pertanian yang berhasil mengantarkan Indonesia berswasembada pangan dijalankan dengan cara mobilisasi rakyat dan tidak jarang dilakukan dengan paksaan dan represi. Dampak dari kebijakan Rezim Pembangunan tidak saja membuat semakin menurunnya kualitas lingkungan tetapi juga memperluas konflik agraria dikarenakan kesewenang-wenangan penguasa. Salah satu sasaran kritik adalah mengenai Konsepsi Hak Menguasai Negara yang dijadikan sebagai legitimasi bagi Pemerintah untuk melakukan perampasan tanah masyarakat secara sah (*legal plunder*) atas nama pembangunan. Akhirnya gugatan terhadap kesewenang-wenangan negara menjalar dan memuncak pada tahun 1998 ketika protes terjadi dimana-mana dan akhirnya Rezim Orde Baru tumbang.

BAB V

KONSTITUSI AGRARIA DALAM REZIM NEOLIBERAL

Menurut kejakinan kami, hilangnya pemerintahan asing dari Indonesia, belum tentu djuga dibarengi oleh hilangnja imperialisme asing sama sekali. Imperialisme jang overheersen (memerintahi) hilang, tetapi imperialisme jang beheersen (menguasai), lenjapnja baru kemudian.

Soekarno, Indonesia Menggugat

Pembaruan hukum yang terjadi pada masa reformasi dipengaruhi oleh pertarungan antara kelompok ekonom neoliberal dan ekonom kerakyatan. Kelompok ekonom neoliberal tampil lebih ke muka dengan mendominasi kebijakan, mempengaruhi desain perundang-undangan dan menduduki posisi strategis di pemerintahan. Kelompok pendukung neoliberalisme memang tidak berhasil mengubur fondasi konstitusi agraria Indonesia yang terdapat di dalam Pasal 33 UUD 1945, namun berhasil menambahkan prinsip dan norma yang kemudian menjadi wacana yang bertanding yang mendominasi realisasi kebijakan pemerintah.

Bagian ini dimulai dengan pembahasan mengenai krisis moneter dan kebutuhan akan reformasi pemerintahan untuk mengakhiri kekuasan Rezim Orde Baru. Pada masa transisi

dibentuk sejumlah ketetapan MPR sebagai pemandu proses transisi, termasuk pula dalam hal ini lahirnya Ketetapan MPR tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Para periode ini dibentuk pula banyak peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tanah dan sumber daya alam. Tidak sedikit intervensi asing terhadap lahirnya peraturan perundang-undangan tersebut, sehingga membuat peraturan yang pro-modal dan pro-rakyat saling berhadap-hadapan. Sektoralisme dalam pengurusan tanah dan sumber daya alam masih dilanjutkan dan semakin massif. Bagian ini membahas pula kebijakan MP3EI dan legalisasi tanah yang dilakukan oleh pemerintah. Termasuk pula pembahasan mengenai kelembagaan yang dibentuk dalam menopang peraturan dan kebijakan yang dibuat. Pada bagian akhir dibahas bagaimana konflik agraria semakin meluas akibat kebijakan neoliberal yang diterapkan dalam kurang dari dua dekade terakhir.

Krisis Moneter dan Kebutuhan Reformasi

Pertumbuhan ekonomi Orde Baru sudah mengarah kepada kemajuan ekonomi pada dekade 70 sampai 80-an sebelum mengalami krisis parah menjelang penghujung dekade 90-an. Pada tahun 1997 perekonomian dunia mengalami gelombang krisis moneter yang bermula di Thailand, Korea Selatan dan sampai menggulung Indonesia dan beberapa negara Asia Tenggara lainnya. Hal ini berimbas kepada runtuhnya bangunan ekonomi *a la* Orde Baru. Krisis tersebut berujung pada "berhentinya" Soeharto sebagai presiden setelah 32 tahun berkuasa. Reformasi dimulai dan memantik perubahan pada banyak sektor. Susilo Bambang Yudhoyono menyebutkan bahwa krisis yang melumpuhkan perekonomian Indonesia pada tahun 1997 disebabkan oleh 6 (enam) faktor (Yudhoyono, 2004), yaitu:

1. Secara regional dan aspek geo-ekonomi, Indonesia mendapat efek berantai dari krisis ekonomi yang terjadi di Thailand dan Korea Selatan (*the contagion effect*).

2. Sebagai rangkaian dari efek berantai tersebut, di dalam negeri terjadi spekulasi dan perilaku panik yang luar biasa, diikuti dengan pemindahan modal ke luar negeri (*capital flight*) yang bergerak sangat cepat.
3. Kebijakan pemerintah Indonesia untuk merespons krisis moneter tersebut, meskipun resepnya kemudian disusun bersama-sama dengan IMF, dinilai tidak tepat. Kesalahan kebijakan ini termasuk penyebab terjadinya krisis perbankan yang sebenarnya strukturnya sudah lemah, sekaligus sebagai pemicu meledaknya hutang luar negeri.
4. Secara struktural, cukup banyak yang menilai bahwa krisis ekonomi disebabkan oleh hubungan politik dengan bisnis (*crony capitalism*), terutama hubungan antara pemerintah dengan pengusaha yang tidak sehat yang pada gilirannya menyebabkan kesalahan yang bersifat sistemik serta menimbulkan inefisiensi dan disfungsi struktural.
5. Bentuk lain dari hubungan tidak sehat antar penguasa dan pengusaha seperti disinggung di atas adalah kroniisme, yang memangsa sumberdaya dan output ekonomi kita dalam skala besar.
6. Absennya *good governance* pada pemerintahan yang lalu, yang sesungguhnya merupakan turunan dari kegagalan institusi negara dalam membangun dan menegakkan aturan hukum, juga menyebabkan kehancuran yang bersifat struktural.

Pada masa reformasi, pergantian kepemimpinan dan perubahan di berbagai sektor dilakukan, termasuk pula di bidang tanah dan sumber daya alam. Hukum menjadi wadah untuk mempercepat reformasi yang berlangsung. Melalui pembaruan hukum dapat dilihat bagaimana kecenderungan pilihan nilai dan ideologi yang mendominasi pada masa-masa awal reformasi. Tak bisa dipungkiri bahwa memang ada semangat untuk merombak struktur ekonomi Orde Baru yang sentralistik, korup dan patrimonial. Namun yang menarik menjadi pembahasan adalah kemana arah dari pembaruan hukum yang berkaitan dengan agraria dan sumber daya

alam itu diarahkan dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi perubahan tersebut. Apakah mengarah kepada liberalisasi dan kembali membuka pintu lebar kepada modal asing atau kepada sosialisme yang lebih memperluas partisipasi rakyat sebagai aktor dalam pembangunan ekonomi. Pada titik itulah nampak bagaimana amandemen konstitusi dipergunakan oleh dua kelompok ekonom dalam mengartikulasikan tentang bagaimana semestinya perekonomian nasional diatur di dalam konstitusi.

Sedangkan pada tataran global kedua orientasi tersebut ditempuh oleh negara-negara. Beberapa negara yang mengambil jalur liberalisasi seperti Uni Soviet dan beberapa negara Eropa Timur lainnya. Pada aras yang berbeda, negara-negara di Amerika Latin seperi Brazil, Venezuela dan Bolivia mengambil jalur sosialisme menghadapi transisi. Indonesia nampaknya tidak menempuh jalur yang kedua, melainkan menempuh jalur yang pertama dengan mengundang IMF untuk membantu pemerintah menghadapi krisis pada tahun 1997. Sebuah foto tentang penandatanganan kerjasama *Letter of Intent* (LoI) antara IMF dengan Pemerintah Indonesia menggambarkan ketertundukan Pemerintah Indonesia dimana Presiden Soeharto sedang memberikan tanda tangan dihadapan Michel Camdessus, Direktur Manajer IMF yang sedang berpangku tangan.

Presiden Soeharto menandatangani Letter of Intent (LoI) di hadapan Direktur Manajer IMF, Michel Camdessus

Untuk memahami reformasi hukum di bidang agraria dan pengelolaan sumber daya alam pada masa reformasi yang pada saat bersamaan sedang berkembangnya neoliberalisme akan dibahas beberapa hal pokok antara lain tentang kebijakan-kebijakan dasar serta program-program pemerintah yang dihadirkan untuk memulihkan perekonomian Indonesia sekaligus semakin mengintegrasikannya dengan sistem perekonomian kapitalis dunia.

Ketetapan MPR Reformasi dan Pembaruan Agraria

Setelah Soeharto berhenti sebagai presiden karena sejumlah pengaruh terutama desakan dari gerakan mahasiswa, B.J. Habibie naik sebagai pengganti. Reformasi dilakukan dengan presiden yang baru. MPR mengawal reformasi dengan mengeluarkan TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Di bidang ekonomi pada ketetapan tersebut diakui bahwa keberhasilan pembangunan yang telah dicapai selama tiga puluh dua tahun Orde Baru telah mengalami kemerosotan yang memprihatinkan, karena terjadinya krisis moneter pertengahan tahun 1997, dan berlanjut menjadi krisis ekonomi yang lebih luas. Landasan ekonomi yang dianggap kuat, ternyata tidak berdaya menghadapi gejolak keuangan eksternal serta kesulitan-kesulitan makro dan mikro ekonomi. Hal ini disebabkan oleh karena penyelenggaraan perekonomian nasional kurang mengacu kepada amanat Pasal 33 UUD 1945 dan cenderung menunjukkan corak yang sangat monopolistik. Para pengusaha yang dekat dengan elit kekuasaan mendapatkan prioritas khusus yang berdampak timbulnya kesenjangan sosial.

Selanjutnya dalam TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi disebutkan bagaimana orientasi politik ekonomi pada masa reformasi. Pasal 2 TAP MPR tersebut menyatakan: Politik ekonomi nasional diarahkan untuk menciptakan struktur ekonomi nasional agar terwujud pengusaha menengah yang kuat dan besar jumlahnya, serta terbentuknya keterkaitan dan kemitraan yang saling menguntungkan antar pelaku ekonomi yang meliputi usaha kecil, menengah dan koperasi, usaha besar swasta, dan Badan Usaha Milik Negara yang saling memperkuat untuk mewujudkan Demokrasi Ekonomi dan efesien nasional yang berdaya saing tinggi. Pasal berikutnya menyatakan dalam pelaksanaan Demokrasi Ekonomi, tidak boleh dan harus ditiadakan terjadinya penumpukan aset dan pemusatan kekuatan ekonomi pada seorang, sekelompok orang atau perusahaan yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan.

Berkaitan dengan pertanahan di dalam ketetapan MPR tersebut dinyatakan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya harus dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan penguasaan dan pemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil, menengah dan koperasi serta masyarakat luas. Tanah sebagai basis usaha pertanian harus diutamakan penggunaannya bagi pertumbuhan pertanian rakyat yang mampu melibatkan serta memberi sebesar-besar kemakmuran bagi usaha tani kecil, menengah dan koperasi.

Meskipun ada upaya untuk mengutamakan koperasi, usaha tani kecil dan menengah, tetap saja pembangunan masih bersandar pada modal asing. Pasal 12 dinyatakan bahwa dalam upaya mempercepat pemulihan dan pertumbuhan ekonomi nasional, diperlukan penanaman modal asing yang sekaligus diharapkan dapat menjalin keterkaitan usaha dengan pelaku ekonomi rakyat. Dalam banyak hal tidak ada perubahan yang mendasar yang mengarahkan kebijakan kepada demokratisasi ekonomi yang menjadikan petani dan kelompok masyarakat kecil sebagai basis pembangunan ekonomi. Kritik yang dibangun pada masa reformasi adalah karena pada masa Orde Baru terjadi konglomerasi ekonomi, sehingga aktivitas perekonomian hanya dikuasai oleh segelintir elit saja. Tesis yang hendak dibangun, dengan pelibatan pelaku ekonomi yang lebih luas dari kalangan swasta nasional dan asing, maka kompetisi akan terjadi dan pertumbuhan akan menanjak naik. Orientasi pembangunan pada masa reformasi masih sama dengan Orde Baru, yakni pro pertumbunan, bukan pro pemerataan.

Kemudian ada pula TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. Salah satu arahan kebijakan pembangunan di bidang ekonomi dalam GBHN 1999-2004 adalah mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang. Ditegaskan pula bahwa

salah satu ciri sistem ekonomi kerakyatan adalah pemanfaatan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya, seperti hutan, laut, air, udara, dan mineral secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat masyarakat adat dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup. Terkait dengan dimulainya era desentralisasi, maka dalam rangka pembangunan daerah, di samping aspek ruang, sebagian besar kegiatan masyarakat berkaitan dengan tanah yang merupakan aset bagi perorangan, badan usaha, dan publik juga diakui. Pada saat ini masalah pengelolaan atau administrasi pertanahan dilakukan oleh pemerintah untuk menjamin ketertiban proses sertifikasi status tanah, penguasaan penggunaan, dan pengalihan pemilikan tanah, penguasaan penggunaan, dan pengalihan pemilikan tanah. Peran pemerintah sangat penting untuk menjamin kepastian hukum, kelancaran penggunaan tanah oleh semua anggota masyarakat untuk berbagai kepentingan.

Hal ini dilakukan dengan mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunan tanah secara adil, transparan dan produktifitas dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang.

Untuk melaksanakan amanat GBHN 1999-2004, program pembangunan prioritas bidang pertanahan adalah dengan "Program Pengelolaan Pertanahan." Tujuan dari program ini adalah mengembangkan administrasi pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penguasaan tanah secara adil dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat termasuk hal ulayat masyarakat hukum adat dan meningkatkan kapasitas kelembagaan pengelolaan pertanahan di pusat dan daerah. Sasaran yang ingin dicapai adalah adanya kepastian hukum terhadap hak milik atas tanah; dan terselenggaranya pelayanan pertanahan bagi masyarakat secara efektif oleh setiap pemerintah daerah dan berdasarkan pada peraturan dan kebijakan pertanahan yang berlaku secara nasional.

Kegiatan pokok yang dilakukan adalah (1)Peningkatan pelayanan pertanahan di daerah yang didukung sistem informasi

pertanahan yang andal; (2) Penegakan hukum pertanahan secara konsisten; (3) Penataan penguasaan tanah agar sesuai dengan rasa keadilan; (4) Pengendalian penggunaan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah termasuk pemantapan sistem perizinan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang atau penggunaan tanah didaerah; dan (5) Pengembangan kapasitas kelembagaan pertanahan di pusat dan daerah.

Dalam menanggapi dinamika permasalahan agraria pada masa reformasi, Presiden BJ Habibie mengeluarkan Keppres No. 48 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijakan dan Perundangan dalam Rangka Pelaksanaan *Land Reform*. Keppres tersebut memberikan mandat kepada Menteri Kehakiman dan Menteri Negara Agraria untuk memimpin tim tersebut. Kemudian Prof. Maria S.W. Sumardjono, guru besar hukum agraria di Universitas Gadjah Mada, ditunjuk untuk menjadi ketua tim pelaksana untuk melakukan beberapa hal antara lain; (a) Sebuah kajian mengenai hukum dan perundang-undangan terkait *land reform*; (b) Kajian penerapan kebijakan dan perundang-undangan terkait *land reform*; dan (c) Menyusun dan memformulasikan kebijakan dan peraturan yang diperlukan untuk menerapkan *land reform* (Rachman, 2012:85-6)

Terlihat bahwa agenda pembangunan di bidang agraria dalam program pembanguan nasional (Propenas 2000-2004) belum menyentuh ranah pembangunan di bidang hukum agraria, sehingga tepat kiranya kehadiran TAP MPR No.IX/MPR/2001 sebagai awal pembaruan hukum di bidang agraria. Setelah melalui tahapan yang panjang, berliku dan beragam ditetapkanlah suatu ketetapan MPR mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Dorongan pertama untuk terbitnya TAP MPR tentang pembaruan agraria telah disuarakan oleh KPA pada tahun 1999 dengan judul: Usulan Ketetapan MPR RI tentang Pelaksanaan Pembaruan Agraria (Reforma Agraria). Gagasan membentuk TAP MPR sebagai payung hukum untuk pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam mengemuka dalam *Roundtable Discussion* di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada 16 November 2000. Kemudian dalam putaran diskusi di Fakultas

Hukum UGM pada 16 April 2001 menyepakati beberapa hal antara lain: (1) Pembentukan Kelompok Studi Pembaruan Agraria (KSPA) yang anggotanya terdiri dari kalangan akademisi dan ornop yang peduli dengan masalah-masalah keagrariaan; dan (2) Pembahasan tentang prinsip-prinsip pembaruan agraria (Sumardjono, 2009:91). Akhirnya TAP MPR tersebut disahkan pada tanggal 9 November 2001.

Noer Fauzi Rachman menyebutkan bahwa Prof. Maria S.W Sumardjono merupakan faktor kunci yang membuat ide untuk pembentukan ketetapan MPR mengalir menjadi kebijakan resmi pada tahun 2001 karena posisinya sebagai staf ahli MPR untuk Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang memiliki suara mayoritas hasil pemilu pada masa itu (Rachman, 2012:92).

Kebijakan nasional yang dikeluarkan oleh MPR dengan judul TAP MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam inilah kemudian menjadi tonggak awal adanya pembaruan hukum agraria sebagai bagian dari pembaruan agraria secara keseluruhan. Beberapa catatan penting dalam TAP MPR No.IX/MPR/2001 terkait dengan pembangunan hukum agraria nasional yakni:

a. Adanya fakta yuridis bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan.
b. TAP MPR No.IX/MPR/2001 ini ditujukan sebagai landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.
c. Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.
d. Dalam operasionalisasi pembaruan agraria terutama dalam kaitannya dengan perundang-undangan, terdapat prinsip-prinsip yang harus dijadikan dasar yakni:

1) Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2) Prinsip penghormatan kepada hak asas manusia;
3) Prinsip penghormatan supremasi hukum dan pengakomodasian prularisme hukum dalam unifikasi hukum;
4) Prinsip kesejahteraan rakyat;
5) Prinsip keadilan;
6) Prinsip keberlanjutan;
7) Prinsip pelaksanaan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis;
8) Prinsip keterpaduan dan koordinasi antarsektor;
9) Prinsip pengakuan dan penghormatan hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa;
10) Prinsip keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
11) Prinsip desentralisasi.

e. Bahwa dalam rangka pelaksanaan prinsip-prinsip diatas, salah satu arah kebijakan utama yang harus dilakukan dalam pembaruan agraria adalah melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundangundangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip diatas.
f. MPR menugaskan DPR RI bersama Presiden RI untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dengan menjadikan Ketetapan ini sebagai landasan dalam setiap pembuatan kebijakan; dan semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan ini harus segera dicabut, diubah, dan/atau diganti.

Namun disayangkan amanat pembaruan hukum sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR tersebut tidak mendapat respon dari

pihak pemerintah maupun DPR. Hal ini dapat dilihat dari tidak terwujudnya satu undang-undangpun sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR tersebut. Politik hukum pemerintahan pasca lahirnya TAP MPR pada tahun 2001 itu belum memberi dukungan yang nyata terhadap ide pembaruan hukum agraria yang integratif.

Di kalangan aktivis agraria berkembang debat yang berpusat pada pertanyaan, apakah ketetapan MPR tersebut bermanfaat atau berbahaya bagi kemajuan gerakan sosial pedesaan (Rachman, 2012:95). Para pemimpin KPA memandang bahwa TAP MPR dapat digunakan sebagai alat mendorong pemerintah untuk memprogramkan *land reform*. Sementara itu, para aktivis yang berada di dalam dan seputar Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI) memandang keputusan tersebut sebagai keputusan yang berbahaya, pintu masuk potensial untuk agenda neoliberal dan imperialis melalui "Prinsip-prinsip baru pengelolaan sumber daya alam," dengan implikasi berpotensi membatalkan UUPA yang saat itu merupakan satu-satunya dasar untuk menjalankan *land reform*.

Pada pihak lain, aktivis dan pakar lingkungan yang mengusung "Pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan" memanfaatkan TAP MPR tersebut untuk menggalang kekuatan secara intensif bersama dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) untuk mempersiapkan RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam yang disulkan menjadi "Payung hukum" bagi semua perundang-undangan yang mengatur sumber daya alam, termasuk UUPA 1960 (Rachman, 2012:96-7). Namun upaya itu kandas ketika Departemen Kehutanan dan Departemen Pertambangan dan Energi enggan terlibat dan akhirnya memblokir inisiatif tersebut.

Intervensi Lembaga Internasional dalam Pembaruan Hukum

Perubahan rezim-rezim politik dari rezim otoritarian ke demokrasi tidak saja terjadi di Indonesia, tetapi juga di berbagai negara dunia menjelang pergantian abad 20 ke abad 21. Gelombang perubahan yang terjadi ini tidak terjadi begitu saja, melainkan dimanfaatkan

oleh berbagai pihak untuk menancapkan ideologi dan kepentingan-kepentingannya. Kelompok pro-kapitalis baik yang tergabung dalam berbagai *Trans National Corporation* (TNC) dan *Multi National Corporation* (MNC) yang kebijakannya didukung oleh lembaga keuangan internasional seperti *International Monetery Fund* (IMF) dan World Bank (Bank Dunia) memanfaatkan setiap momentum dari pergeseran rezim politik pada negara transisional tersebut, baik yang mengalami transisi dari komunis ke liberal seperti Rusia maupun transisi dari otoriter ke demokrasi seperti Indonesia.

Intervensi dari kelompok neoliberal tersebut secara menarik dipaparkan oleh Bivitri Susanti (2002). Ketika krisis melanda Indonesia, pemerintah membutuhkan sokongan dana dari lembaga keuangan internasional. IMF segera datang menyiapkan program-program reformasinya dengan menyiapkan *Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies* (LoI) yang ditandatangani pada 31 Oktober 1997. Dari 31 Oktober tersebut sampai 11 Juni 2002 pemerintah telah menandatangani 19 LoI dengan IMF (Susanti, 2002:46). Melalui serangkaian LoI tersebut IMF mensyaratkan pemerintah Indonesia untuk melakukan reformasi pada sektor perdagangan dan investasi, melakukan deregulasi dan privatisasi termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam.

Upaya mendorong liberalisasi di Indonesia juga dimainkan oleh lembaga-lembaga donor dari negara maju. USAID misalkan, sebagaimana dituliskan oleh Bivitri, memainkan peranan penting lewat program *Economic Law and Improved Procurement System* (ELIPS) (Susanti, 2002:56). Program yang dikembangkan ini secara langsung berkaitan dengan beberapa paket kebijakan ekonomi, misalkan menyiapkan draft untuk UU Perseroan Terbatas, Penanaman Modal, Arbitrasi, Kepailitian, Keamanan Transaksi dan lain sebagainya. Asian Development Bank (ADB) juga memainkan peran dalam asistensi hukum untuk mendorong lahirnya kebijakan pertanahan. Pada tahun 2007 ADB menyelenggarakan program *Enhancing the Legal and Administrative Framework for Land Project* untuk mengasistensi Badan Pertanahan Nasional mempersiapkan UU Pertanahan (ADB, 2007). Kegiatan ini membutuhkan dana

sebesar $625,000. ADB menanggung $500,000 dan selebihnya oleh pemerintah sebesar $125,000.

Hal senada juga terjadi dalam proyek *Good Governance* yang menjadikan indikator-indikator neoliberal sebagai tolak ukur *performance* baik dari pemerintahan. Sehingga *Good Governance* pun kemudian dimaknai sebagai *Good Government for Neoliberal Performance* yang terlihat juga dalam kebijakan perburuhan (Wiratraman, 2006).

Lembaga keuangan internasional memainkan peranan penting untuk "menyuntikan" nilai-nilai liberalisasi ekonomi dalam pembaruan hukum yang tengah berlangsung di Indonesia. Tujuannya adalah untuk mendorong lahirnya kebijakan komersialisasi dan privatisasi atau swastanisasi. Privatisasi adalah tindakan atau proses untuk memindahkan urusan perdagangan atau industri dari kepemilikan atau kontrol pemerintah menjadi kontol atau milik perusahaan pribadi.[31] Dengan kata lain, memangkas intervensi negara dalam ekonomi, termasuk pengelolaan sumber daya alam, dengan memberikan pintu terbuka kepada investasi. Semangat ini berakar dari apa yang dikenal dengan *Washington Consensus* yang menyatakan bahwa kinerja perekonomian yang baik membutuhkan perdagangan bebas, stabilitas makro serta penerapan kebijakan harga yang tepat. Tak dapat dipungkiri, kesepakatan inilah yang kemudian menjadi pencetus bagi kelangsungan mekanisme pasar (Yudho dkk, 2005:24).

Washington Consensus dikenal juga sebagai nilai-nilai dasar dari neoliberalisme ekonomi yang bertujuan mengekslarasi perkembangan perekonomian yang menguntungkan perusahaan besar lintas negara. Melalui lembaga-lembaga asing yang menjadi mesin globalisasi itu, negara-negara maju semakin memperkokoh hegemoni mereka untuk mengatur dan mengontrol sumber daya di dunia. Hal ini sejalan dengan teori ketergantungan ekonomi. Lewat tangan WTO mereka mengatur kebijakan perdagangan dunia. Melalui lembaga keuangan multilateral, mereka dapat menentukan negara mana yang dapat menikmati kucuran uang.

---

[31]Dalam Black' Law Dictionary disebutkan *Privatization is The act or process of converting a business or industry from govermental ownership or control to private enterprise.* (Black's Law Dictionary, 2004: 1234).

Kemudian dengan meminjam kekuatan IMF, mereka menekan negara-negara untuk melakukan deregulasi, privatisasi, dan liberalisasi dalam rangka pengamalan neoliberalisme ekonomi.

Secara lebih spesifik, Elizabeth Martinez dan Arnoldo Garcia menyebutkan ada 5 (lima) Nilai dasar dari Neoliberalisme ekonomi (Martinez dan Garcia, 1998:7-8), yaitu: (1) Aturan pasar yang membebaskan perusahaan-perusahaan swasta dari setiap keterikatan yang dipaksakan pemerintah. Keterbukaan sebesar-besarnya atas perdagangan internasional dan investasi. Mengurangi upah buruh lewat pelemahan serikat buruh dan penghapusan hak-hak buruh. Tidak ada lagi kontrol harga. Sepenuhnya kebebasan total dari gerak modal, barang dan jasa; (2) Memotong pengeluaran publik dalam hal pelayanan sosial. Ini seperti terhadap sektor pendidikan dan kesehatan, pengurangan anggaran untuk 'jaring pengaman' untuk orang miskin, dan sering juga pengurangan anggaran untuk infrastruktur publik, seperti jalan, jembatan, air bersih – ini juga guna mengurangi peran pemerintah. Di lain pihak mereka tidak menentang adanya subsidi dan manfaat pajak (tax benefits) untuk kalangan bisnis; (3) Deregulasi dengan mengurangi paraturan-peraturan dari pemerintah yang bisa mengurangi keuntungan pengusaha; (4) Privatisasi dengan menjual BUMN-BUMN di bidang barang dan jasa kepada investor swasta. Termasuk bank-bank, industri strategis, jalan raya, jalan tol, listrik, sekolah, rumah sakit, bahkan juga air minum. Selalu dengan alasan demi efisiensi yang lebih besar, yang nyatanya berakibat pada pemusatan kekayaan ke dalam sedikit orang dan membuat publik membayar lebih banyak; dan (5) Menghapus konsep barang-barang publik (*public goods*) atau barang komunitas dengan menggantinya dengan "Tanggungjawab individual", yaitu menekankan rakyat miskin untuk mencari sendiri solusinya atas tidak tersedianya perawatan kesehatan, pendidikan, jaminan sosial dan lain-lain; dan menyalahkan mereka atas kemalasannya.

Intervensi IMF dan World Bank dalam pembentukan hukum pada masa transisi di Indonesia pernah dikaji oleh Hariadi Kartodihardjo dalam kaitannya dengan pembentukan UU Kehutanan. Desakan faktor eksternal, dalam hal ini oleh IMF dan World Bank

telah menuntun arah kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk mereformasi sektor kehutanan (Kartodihardjo, 1999) dan sumber daya alam lainnya (Jhamtani dan Kartodihardjo, 2009). Pembentukan UU Kehutanan yang terburu-buru pada tahun 1999 menghasilkan kualitas undang-undang yang buruk, yang kemudian membuat UU Kehutanan menjadi undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam sebagai undang-undang yang laing sering diuji kepada Mahkamah Konstitusi. Beberapa ketentuan kunci dalam UU Kehutanan bahkan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dua Jenis Legislasi: Pro Rakyat vs Pro Modal

Periode reformasi dalam sejarah Indonesia merupakan periode paling banyak dilahirkan regulasi yang berkaitan dengan tanah dan sumber daya alam lainnya. Tidak pernah sebelumnya hadir regulasi pada level undang-undang yang sebanyak ini sejak zaman kolonialisme Belanda sampai dengan berakhirnya kekuasaan Orde Baru yang menerapkan *state-capitalism*. Padahal arus untuk mengurangi intervensi negara atas aktivitas ekonomi dan pengelolaan sumber daya alam semakin kuat dengan semangat neoliberalisme. Ternyata, untuk mengurangi intervensi negara tersebutlah beragam undang-undang dilahirkan. Asumsinya, ketika kekuasaan negara dibatasi, maka terbuka jalan luas bagi investasi untuk masuk menguras sumber daya alam Indonesia.

Pada masa ini, legislasi sumber daya alam semakin masif. Pola sektoralisasi legislasi di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya warisan pemerintah masa lalu dilanjutkan. Padahal TAP MPR No. IX/MPR/2001 telah mengamanatkan untuk melakukan kaji-ulang semua peraturan perundang-undangan di bidang agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Dengan mengabaikan amanat TAP MPR tersebut, pemerintah bersama-sama DPR telah menghasilkan puluhan undang-undang. Tabel berikut memperlihatkan bagaimana pola fragmentasi legislasi di bidang sumber daya alam gaya Orde Baru dilanjutkan dan bertambah masif.

Tabel 7. Undang-undang bidang tanah dan sumber daya alam lainnya periode 1998-2014

Tahun	Produk Kebijakan	Keterangan
1999	UU No. 41/1999 tentang Kehutanan	Mengganti skema pemanfaatan hutan dari model Hak Pengusahaan Hutan (HPH), menjadi Izin Usaha, antara lain izin usaha pemanfaatan kawasan hutan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, dan izin pemungutan hasil hutan kayu, izin pemungutan hasil hutan bukan kayu. Seiring dengan UU Pemerintahan Daerah dan berbagai peraturan pelaksananya memberikan kewenangan kepada Pemda untuk mengeluarkan IPK di daerah yang telah menimbulkan kerusakan hutan yang parah.
2000	UU No. 25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004	Kegiatan pokok yang dilakukan adalah (1) Peningkatan pelayanan pertanahan di daerah yang didukung sistem informasi pertanahan yang andal; (2) Penegakan hukum pertanahan secara konsisten; (3) Penataan penguasaan tanah agar sesuai dengan rasa keadilan; (4) Pengendalian penggunaan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah termasuk pemantapan sistem perizinan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang atau penggunaan tanah di daerah; dan (5) Pengembangan kapasitas kelembagaan pertanahan di pusat dan daerah.
	UU No. 29/2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman	Memperkenalkan model *intellectual property rights* terhadap varietas tanaman melalui lisensi, yaitu izin yang diberikan oleh pemegang hak Perlindungan Varietas Tanaman kepada orang atau badan hukum lain untuk menggunakan seluruh atau sebagian hak Perlindungan Varietas Tanaman.

Tahun	Produk Kebijakan	Keterangan
2001	UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	Mengganti model Kontrak *Production Sharing* dengan Kontrak Kerjasama. Pengalihan kuasa pertambangan dari pertamina kepada BP Migas. Penentuan tariff berdasarkan mekanisme pasar
2003	UU No. 27/2003 tentang Panas Bumi	Melegalisasi Izin Usaha Pertambangan Panas Bumi. Kegiatan usaha pada sektor hulu pertambangan panas bumi yang padat modal.
2004	UU No. 7/2004 tentang Sumberdaya Air	Memperkenalkan skema pemanfaatan air berupa hak guna air, hak pakai air dan hak guna usaha air.
	UU No. 18/2004 tentang Perkebunan	Perencanaan perkebunan dilakukan dengan mempertimbangkan kebutuhan pasar dan memperkenalkan skema izin usaha perkebunan.
	UU No. 19/2004 tentang Perubahan UU Kehutanan	Melegalisasi kembali pertambangan terbuka di dalam kawasan hutan lindung yang sebelumnya dilarang dalam UU No. 41/1999
	UU No. 31/2004 tentang Perikanan	Memperkenalkan skema izin usaha perikanan, izin penangkapan ikan dan izin kapal pengangkut ikan
2006	UU No. 4/2006 tentang Pengesahan International Treaty on Plant Genetic Reosources for Agriculture (Perjanjian mengenai Sumber Daya Genetik Tanaman untuk Pangan dan Pertanian)	Mewujudkan ketahanan pangan dan membangun pertanian berkelanjutan dan perlindungan terhadap sumber daya genetik

Tahun	Produk Kebijakan	Keterangan
	UU No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan	Memperkenalkan sertifikasi penyuluh serta kontrol negara terhadap materi dan metode penyuluhan di bidang pertanian, perikanan dan kehutanan yang dilakukan oleh swasta maupun swadaya
2007	UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal	Persamaan antara investor dalam negeri dengan investor luar negeri. Kemudahan pemindahan asset. Perpanjangan di muka hak-hak atas tanah dan jangka waktu hak-hak atas tanah yang melebihi UUPA (kemudian dibatalkan oleh MK). Pengaturan sengketa penanaman modal melalui arbitrase Internasional
	UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang	Memperkenalkan skema Izin pemanfaatan ruang, yaitu izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
	UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Kecil	Memperkenalkan skema pemanfaatan pesisir dengan model Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (kemudian dibatalkan oleh MK)
	UU No. 30/2007 tentang Energi	Mengadopsi istilah nilai keekonomian yang hampir mirip dengan harga pasar yang sudah dibatalkan MK dalam UU Migas
2008	UU No. 43/2008 tentang Wilayah Negara	Menjadi dasar bagi pemerintah untuk melakukan perjanjian tentang batas wilayah dengan negara lain
2009	UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara	Mengganti model kontrak karya dengan model perizinan, antara lain: Izin usaha pertambangan eksplorasi, Izin usaha pertambangan operasi produksi, Izin usaha pertambangan rakyat, dan Izin usaha pertambangan khusus

Tahun	Produk Kebijakan	Keterangan
2009	UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Mengatur Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) sebelum dilakukannya program-program pembangunan
	UU No. 39/2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus	Memberikan legitimasi penetapan bagi kawasan ekonomi khusus
	UU No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	Mengatur tentang konversi tanah terlantar dan bekas hutan menjadi tanah untuk usaha pertanian
	UU No. 45/2009 tentang Perubahan UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan	Mengubah beberapa ketentuan dalam UU Perikanan
2011	UU No. 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial	Memperkenalkan skema izin pengumpulan data geospasial yang secara terbatas untuk data geospasial yang dilakukan di daerah terlarang, berpotensi menimbulkan bahaya atau menggunakan wahana milik asing selain satelit. Selain itu memperkenalkan mekanisme sertifikasi penyedia jasa bidang geospasial.
2012	UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum	Memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk mencabut hak rakyat atas tanah demi pembangunan

Pada periode ini setidaknya lebih dari tiga puluh undang-undang yang berkaitan dengan tanah dan sumber daya alam lainnya. Kebanyakan dari undang-undang tersebut memperkenalkan skema-skema pemanfaatan sumber daya alam yang baru. Skema yang dikembangkan adalah model perizinan yang diberikan oleh pemerintah pada tingkat pusat dan juga daerah. Fragmentasi pengaturan agraria semakin banyak dan menjauh dari semangat yang sebelumnya pernah ada di dalam UUPA. Bahkan perkembangan-perkembangan yang ada tidak dapat dikerangkakan dalam UUPA yang mestinya menjadi undang-undang pokok atau undang-undang payung untuk segala aktivitas yang berkaitan dengan tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung padanya.

Undang-undang yang lahir pada periode ini memfasilitasi keterlibatan swasta yang lebih besar dalam pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya. Upaya tersebut dilakukan dengan menerapkan pendekatan ekonomi yang kuat dalam pemanfaatan tanah dan sumber daya alam dengan mengabaikan persoalan hak asasi manusia, keadilan dan kelestarian lingkungan. Fasilitasi terhadap keterlibatan swasta yang lebih besar dilakukan dengan memperkenalkan sejumlah mekanisme perizinan dan konsesi yang mudah diakses oleh para pengusaha. Selain itu, undang-undang juga hadir menjadi pembenar bagi "pencurian" harta milik rakyat (*het recht als instrument van diefstallen*) (Sodiki, 2013 :32). Karakter yang juga melekat pada undang-undang periode ini adalah semakin banyaknya ketentuan tindak pidana yang sejatinya ditujukan untuk mengkriminalisasi masyarakat yang sedang berkonflik baik dengan perusahaan maupun dengan instansi pemerintah.

Pada level di bawah undang-undang juga terdapat peraturan yang banyak disorot, diantaranya PP No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pelaksanaan Pembangunan Demi Kepentingan Umum, dan PP No. 2/2008 tentang Jenis dan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berasal Dari Penggunaan Kawasan Hutan Untuk Kepentingan Pembangunan Di Luar Kegiatan Kehutanan Yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan. Di samping pada regulasi, terdapat beberapa kebijakan pemerintah yang mendivestasi

perusahaan penting negara seperti PAM Jaya, Indosat, dan perpanjangan kontrak kerjasama dengan Exxon Mobil di Blok Cepu.

Setelah memasuki reformasi, persoalan malah semakin parah. Meskipun pernah keluar TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang menghendaki dilakukannya kaji ulang terhadap semua peraturan perundang-undangan di bidang agraria dan sumber daya alam supaya tidak melenceng jauh dari makna yang dikehendaki oleh konstitusi, tetapi dalam praktiknya pemerintah malah semakin banyak membuat undang-undang sektoral tanpa melakukan kaji-ulang terlebih dahulu.

Namun tidak semuanya isi dari undang-undang yang lahir pada periode ini mengabdi kepada kepentingan modal. Terdapat pula isi dari undang-undang itu yang hendak ditujukan kepada penguatan hak-hak masyarakat, terutama masyarakat adat dan pelestarian lingkungan hidup. Tidak dapat dipungkiri bahwa undang-undang yang lahir pasca Orde baru juga memperkuat substansi mengenai dua hal itu. Bila dicermati, sejumlah undang-undang yang dibentuk dalam rentang waktu dekade terakhir mengadopsi pengaturan tentang masyarakat adat. Hal ini dapat dijumpai antara lain dalam UU Kehutanan, UU Sumber Daya Air, UU Perkebunan, UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil serta UU Perlindungan dan Pengelolaan Hidup (Arizona, 2010). Ketentuan yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pun sudah jauh lebih baik dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang lahir pada rezim sebelumnya. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Hidup isinya sudah lebih baik dari undang-undang sebelumnya dengan memperkenalkan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah sebelum memberikan izin pemanfaatan hutan dan lahan.

Sektoralisme dalam Pengurusan Tanah dan Sumber Daya Alam

Pada periode ini sektoralisme dalam pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya semakin berkembang. Sejarah sektoralisme dalam pengaturan tanah dan sumber daya alam lainnya telah diwariskan sejak zaman kolonial. Sektoralisme yang masih bertahan sampai hari ini misalkan antara pengaturan tanah (pertanian), kehutanan dan pertambangan. Pada masa kolonial, tiga hal ini diatur dalam peraturan yang berbeda-beda. Persoalan tanah (pertanian) pada masa kolonial diatur dalam *Agrarische Wet,* persoalan kehutanan diatur dalam *Bosch Ordonantie* dan persoalan pertambangan diatur dalam *Mijn Wet.* Sektoralisme itu pernah hendak diatasi dengan pembentukan UUPA 1960 yang di dalamnya bukan saja mengatur tentang tanah pertanian, melainkan juga mengatur sedikit tentang pemungutan hasil hutan dan hak atas air. Namun, seiring dengan diabaikannya UUPA oleh Pemerintah Orde Baru dan ditambah lagi dengan pembentukan undang-undang sektoral seperti UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan, sektoralisme pengurusan di bidang tanah dan sumber daya alam yang sebelumnya sempat direm kemudian mengalir bebas hambatan.

Saat ini, sektoralisme dalam pengurusan agraria bukan saja dapat dilihat dari semakin terspesialisasinya pengaturan tentang pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya, melainkan juga dapat dilihat melalui jumlah dan pembagian kewenangan pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya pada struktur pemerintahan. Bila dilihat dari instansi pemerintah, dalam hal ini kementerian dan pejabat setingkat menteri yang mengurusi tanah dan sumber daya alam lainnya, maka dapat dibedakan enam sektor dalam pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya sebagaimana dalam tabel di bawah ini:

Tabel 6. Pembagian Sektor Pengurusan Tanah dan Sumber Daya Alam Lainnya

Sektor Agraria	Instansi Pemerintah yang Mengurus dan Mengelola	Undang-undang Terkait
Energi dan Sumber Daya Mineral	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	• UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi • UU No. 27/2003 tentang Panas Bumi yang diganti dengan UU No. 21/2014 tentang Panas Bumi • UU No. 30/2007 tentang Energi • UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara • UU No. 30/2009 tentang Ketenaga listrikan
Kehutanan	Kementerian Kehutanan	• UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya • UU No. 41/1999 *jo* Undang-undang No. 19/2004 tentang Kehutanan • UU No. 18/2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan
Sumber Daya Air	Kementerian Pekerjaan Umum	• UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air • UU Konservasi Tanah dan Air
Kelautan dan Perikanan	Kementerian Kelautan dan Perikanan	• UU No. 9/1985 yang telah diganti dengan Undang-undang No. 31/2004 tentang Perikanan • UU No. 17/1985 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Hukum Laut

Sektor Agraria	Instansi Pemerintah yang Mengurus dan Mengelola	Undang-undang Terkait
		• UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil sebagaimana diubah dengan UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil • UU Kelautan
Pertanian dan Perkebunan	Kementerian Pertanian	• UU No. 18/2004 tentang Perkebunan diganti dengan UU Perkebunan baru pada tahun 2014 • UU No. 4/2006 tentang Pengesahan Perjanian Internasional Mengenai sumber daya Genetik Tanaman untuk Pangan dan Pertanian • UU No. 29/2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman • UU No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan • UU No. 18/2012 tentang Pangan • UU No. 19/2013 tentang Perlindungan dan Pemberdaan Petani
Pertanahan	Badan Pertanahan Nasional	• UU No. 5/1960 tentang Pokok-pokok Agraria • UU No. 56/1960 tentang Penetapan Luas Lahan Pertania • UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan

Sektoralisasi menghadirkan banyak kementerian yang mengurusi tanah dan sumber daya alam lainnya telah memungkinkan pemerintah untuk bisa membagi-bagi jatah kementerian kepada partai-partai pendukung pemerintah. Pada periode pemerintahan paska Soeharto, posisi-posisi kementerian yang berkaitan dengan tanah dan sumber daya alam lainnya didominasi oleh politisi-politisi partai politik pendukung pemerintah yang acapkali jabatan yang diembannya tidak sesuai dengan latarbelakang pendidikan dan profesinya. Penentuan posisi menteri yang menduduki jabatan menteri di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya dilakukan berdasarkan pertimbangan politis daripada pertimbangan teknokratis.

Sektoralisme menghadirkan konflik kewenangan antar-instansi pemerintah yang menghambat tercapainya tujuan-tujuan bernegara untuk menyejahterakan rakyat. Masing-masing instansi pemerintah menggunakan dasar yuridisnya masing-masing untuk memperbesar kuasanya atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Akibatnya terjadi tumpang tindih peraturan dan izin-izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memanfaatkan tanah dan sumber daya alam lainnya. Belum lagi bila dikaitkan dengan kewenangan pemerintah daerah yang juga memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus tanah dan sumber daya alam yang ada di daerahnya. Tumpang tindih peraturan, perencanaan dan pemberian izin-izin pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya menimbulkan kerugian keuangan negara. Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) misalnya dalam laporan audit yang dilakukannya di Kalimantan Tengah tahun 2009 menemukan potensi kerugian keuangan negara akibat beroperasinya perusahaan perkebunan yang mendapat izin dari pemerintah di atas kawasan hutan. Potensi kerugian keuangan negara berdasarkan laporan BPK itu sebesar Rp. 35.581.870.687,52 dari Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) sebesar USD 6.056.697,36 dari Dana Reboisasi (BPK, 2009).

Contoh lain dari akibat sektoralisme dalam pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya adalah tumpang tindih konsesi/izin pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya seperti yang terjadi di Kalimantan Timur. *Kaltim Post*, sebuah koran lokal terbitan

Kalimantan Timur memberitakan bahwa dari sekitar 19,8 juta hektare luas Kalimantan Timur, di dalamnya ada luas konsesi kehutanan dan pertambang yang luasnya 21,7 juta hektare (*Kaltim Post*, 13/3/2013).

Sektoralisme dalam pengurusan tanah dan sumber daya alam juga mempersulit masyarakat adat yang memperjuangkan haknya data keutuhan wilayahnya. Hal ini terjadi karena pada umumnya terdapat perbedaan peruntukan antara wilayah adat yang holistik dengan pembagian wilayah yang dikembangkan oleh instansi pemerintah. Sehingga sering dijumpai bahwa sebagian wilayah masyarakat adat diklaim oleh pemerintah sebagai kawasan hutan yang di bawah otoritas Kementerian Kehutanan, sebagian lagi wilayah masyarakat adat dijadikan perkebunan swasta di bawah otoritas Kementerian Pertanian, maupun pertambangan di bawah Kementerian ESDM. Dalam kondisi seperti ini, masyarakat adat harus berkomunikasi dengan tiga kementerian untuk memperjuangkan keutuhan wilayah adatnya. Bila pendekatan sektoralisme ini dilanjutkan terus dikemudian hari, bukan rakyat saja yang akan menjadi korban. Antar institusi pemerintah bisa mengalami konflik berkepanjangan yang pada akhirnya akan menghambat perannya masing-masing berdasarkan hukum.

Pergeseran Instrumen Pemerintahan

Instrumen pemerintahan merupakan alat atau sarana yang dipergunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya (Ridwan, 2003:95). Bila diperhatikan perkembangan legislasi di bidang agraria di Indonesia maka akan terlihat pergeseran penggunaan instrument pemerintahan dalam urusan hubungan dengan badan usaha. Pergeseran dimaksud adalah pergeseran dari penggunaan instumen hukum perdata menjadi penggunaan instrument hukum publik, dalam hal ini adalah pergeseran pemberian hak-hak kebendaan menjadi pemberian izin-izin usaha. Di lapangan kehutanan terjadi pergeseran pemberian hak pengusahaan hutan (HPH) dalam UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan menjadi izin usaha, antara lain izin usaha pemanfaatan

kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin pemungutan hasil hutan bukan kayu, dan izin usaha pemungutan hasil hutan kayu dalam undang-undang penggantinya, yakni UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Di lapangan pertambangan juga terjadi pergeseran dari perjanjian karya atau kontrak karya[32] dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan menjadi izin usaha, antara lain izin usaha pertambangan eksplorasi, izin usaha pertambangan operasi produksi, izin usaha pertambangan khusus, dan izin pertambangan rakyat dalam undang-undang penggantinya, yakni UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan.

Dari sejumlah undang-undang yang dibentuk pada masa reformasi yang dipengaruhi oleh paham neoliberalisme ini, posisi pemerintah semakin bergeser dari badan hukum privat yang banyak melakukan intervensi dan bahkan menjadi salah satu aktor dalam usaha-usaha menjadi posisi yang lebih kepada badan hukum publik dengan membuat aturan, memberikan sejumlah izin, lisensi dan konsesi serta melakukan pengawasan. Banyaknya undang-undang yang dibuat pada periode ini membawa konsekuensi semakin banyak skema-skema izin baru dalam pengusahaan sumber-sumber agraria. Salah satunya dengan pembentukan BP Migas yang menghendaki peran negara sebagai regulator terpisah dengan operator. Daftar izin usaha yang terdapat dalam undang-undang di bidang agraria pada periode 1998-2014 mencapai dua puluh tiga, antara lain:

1. Izin usaha pemanfaatan kawasan hutan
2. Izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan
3. Izin usaha pemungutan hasil hutan kayu
4. Izin pemungutan hasil hutan bukan kayu
5. Lisensi atau izin perlindungan varietas tanaman

---

[32]Kontrak Karya adalah kontrak kerjasama antara modal asing dengan modal nasional, yang terjadi apabila penanaman modal asing membentuk suatu badan hukum Indonesia, dan badan hukum ini mengadakan perjanjian kerjasama dengan suatu badan hukum yang menggunakan modal nasional. Selain itu ada pula Kontrak Production Sharing yaitu suatu bentuk kerjasama berupa perolehan kredit dari pihak asing, yang pembayarannya termasuk bunganya dilakukan dari hasil produksi perusahaan yang bersangkutan, yang biasanya dikaitkan dengan suatu ketentuan mengenai kewajiban perusahaan Indonesia tersebut untuk mengekspor hasilnya kenegara pemberi kredit.

6. Izin Usaha Pengolahan Migas
7. Izin Usaha Pengangkutan Migas
8. Izin Usaha Penyimpanan Migas
9. Izin Usaha Niaga Migas
10. Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi
11. Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi
12. Izin Usaha Pertambangan Khusus
13. Izin Pertambangan Rakyat
14. Izin Usaha Pertambangan Panas Bumi
15. Izin Pengusahaan Sumber Daya Air
16. Izin Usaha Perkebunan
17. Izin Usaha Perikanan
18. Izin Usaha Penangkapan Ikan
19. Izin Kapal Pengangkut Ikan
20. Izin Pemanfaatan Ruang
21. Izin Lingkungan
22. Izin Panas Bumi
23. Izin Pemanfaatan Langsung Panas Bumi

Izin-izin tersebut merupakan izin dalam pengertian lisensi dan konsesi. Dalam pengertian sebagai lisensi, izin merupakan pemberian hak untuk penyelenggaraan suatu perusahaan. Sedangkan dalam pengertian sebagai konsesi, izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraan kepada *konsesionaris* (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah (Ridwan HR, 2003:151).

Pergeseran dari pemberian hak kebendaan kepada pemberian izin juga diamini oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam putusan pengujian UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (Pekara No. 3/PUU-VIII/2010), Mahkamah Konstitusi membatalkan keberadaan Hak Pengelolaan Perairan Pesisir (HP3) karena konstruksi hak tersebut merupakan hak kebendaan. Hal itu

tergambar pada ciri-ciri HP-3 yang terkandung dalam undang-undang tersebut, yaitu HP-3: (i) Diberikan dalam jangka waktu tertentu yaitu 20 tahun dan terus dapat diperpanjang, (ii) Diberikan dengan luas tertentu, (iii) Dapat beralih, dialihkan dan dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan, (iv) Diberikan sertifikat hak. Berdasarkan ciri-ciri tersebut pemberian HP-3 atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil mengakibatkan adanya pengalihan kepemilikan dan penguasaan oleh negara dalam bentuk *single ownership* dan *close ownership* kepada seseorang, kelompok masyarakat atau badan hukum atas wilayah tertentu dari wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yang dapat menutup akses bagi setiap orang atas wilayah yang diberikan HP-3. Dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi menyampaikan bahwa konstruksi hubungan hukum yang seharusnya adalah dalam bentuk perizinan. Jadi instrument pemerintahan yang paling tepat menurut Mahkamah Konstitusi adalah pemberian izin, bukan pemberian hak kepada swasta.

Pergeseran ini sebenarnya punya implikasi luas, sebab masih ada beberapa undang-undang yang memberikan hak kebendaan kepada swasta dalam melakukan usaha-usaha di bidang agraria. Misalkan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dalam UUPA. Kemudian ada pula Hak Guna Air, Hak Guna Usaha Air dan Hak Pakai Air dalam UU Sumber Daya Air. Dengan melihat adanya kecenderungan pergeseran instrumen pemerintahan tersebut, maka dapat diprediksi bahwa dikemudian hari segala model hak-hak kebendaan akan berubah menjadi izin. Pergeseran instrumen ini menunjukan peranan negara yang semakin bergeser menjadi regulator dari pada operator. Dalam bidang pertambangan hal ini nampak ketika Pertamina tidak lagi menjadi kuasa pertambangan di Indonesia, melainkan dialihkan kepada BP. Migas. Pertamina didorong hanya menjadi operator, bukan lagi sebagai operator.

Program MP3EI

Sebagai organisasi, pemerintahan memiliki tujuan yang hendak dicapai, yang tidak berbeda dengan organisasi pada umumnya

terutama dalam hal kegiatan yang akan diimplementasikan dalam rangka mencapai tujuan, yakni dituangkan dalam bentuk rencana-rencana. Rencana merupakan alat bagi implementasi, dan implementasi hendaknya berdasar suatu rencana. Rencana didefinisikan sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang dari pada hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan (Ridwan HR, 2003:42-3). Berdasarkan hukum administrasi negara, rencana merupakan bagian dari tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*), suatu tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum (Ridwan HR, 2003:43).

Sedangkan dalam kajian hukum tata negara, rencana-rencana tersebut dalam dilakukan dalam bentuk *Directive Principle of State Policy* (DPSP) atau prinsip-prinsip pemandu kebijakan negara. Di beberapa negara, seperti di Irlandia dan India, DPSP dimasukan sebagai isi konstitusi (Asshiddiqie, 2010:102-3). Di Indonesia pada masa Orde Lama dan Orde Baru membuat DPSP dalam bentuk haluan-haluan negara yang dirumuskan ke dalam ketetapan MPR tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Semenjak MPR tidak lagi memiliki kewenangan membuat GBHN pada masa reformasi, maka DPSP dirumuskan dalam bentuk undang-undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Pendek (RPJM) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP).[33] Di luar itu ada pula DPSP yang dirumuskan dalam Peraturan Presiden. Salah satu DPSP yang dirumuskan dalam bentuk Peraturan Presiden adalah Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI).

Peraturan Presiden tentang MP3EI dikeluarkan Presiden bertepatan dengan hari kebangkitan nasional, 20 Mei 2011. MP3EI dikeluarkan sebagai perencanaan kerja yang selaras dengan visi pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025. Visi dari Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi

[33]Model lain dari DPSP pada masa reformasi dirumuskan dalam bentuk berbagai rencana aksi, misalkan Rencana Aksi Hak Asasi Manusia (RANHAM) dan Rencana Aksi Pemberantasan Korupsi.

Indonesia adalah “Mewujudkan Masyarakat Indonesia yang Mandiri, Maju, Adil, dan Makmur.”[34] Melalui langkah MP3EI, percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi akan menempatkan Indonesia sebagai negara maju pada tahun 2025 dengan pendapatan per kapita yang berkisar antara USD 14.250-USD 15.500 dengan nilai total perekonomian (PDB) berkisar antara USD 4,0-4,5 triliun. Untuk mewujudkannya diperlukan pertumbuhan ekonomi riil sebesar 6,4-7,5 persen pada periode 2011-2014, dan sekitar 8,0-9,0 persen pada periode 2015-2025. Pertumbuhan ekonomi tersebut akan dibarengi oleh penurunan inflasi dari sebesar 6,5 persen pada periode 2011-2014 menjadi 3,0 persen pada 2025. Kombinasi pertumbuhan dan inflasi seperti itu mencerminkan karakteristik negara maju.[35]

Pada dasarnya MP3EI bukan saja dipandang sebagai inisiatif kebijakan yang dibuat oleh rezim yang berkuasa, melainkan juga harus diletakan pada konstelasi ekonomi regional dan global yang mengalami krisis pada tahun 2008 (Yanuardi dan Swanvri, 2014:32-3). Krisis yang terjadi tersebut menuntun kepada suatu cara baru untuk membanguan perekonomian global. Dalam laporan yang ditulis oleh Bank Dunia pada tahun 2009 yang berjudul *Reshaping Economic Geography, New Economy Geography*. Dinyatakan dibutuhkan suatu lanskap ekonomi baru untuk menghadapi krisis kapitalisme global. Salah satu cara yang dilakukan adalah dengan menjadikan memproyeksikan negara-negara Asia Timur sebagai negara yang akan menerima investasi dari overakumulasi dari negara-negara kapitalis. Hal itu dilakukan dengan mengembangkan pusat-pusat kegiatan ekonomi akan baru yang menyebar untuk memberikan efisiensi ekonomi lalu kemudian dilakukan penghubungan antara berbagai pusat kegiatan ekonomi tersebut supaya terintegrasi satu sama lain. Pada titik inilah persoalan infrastruktur sebagaimana menjadi inti dari MP3EI menjadi sangat relevan.

Keberadaan MP3EI di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari dokumen serupa yang dibuat untuk tingkat Asia, yaitu *The Comprehesive Asia Development Plan* (CADP) (Yanuardi dan Swanvri,

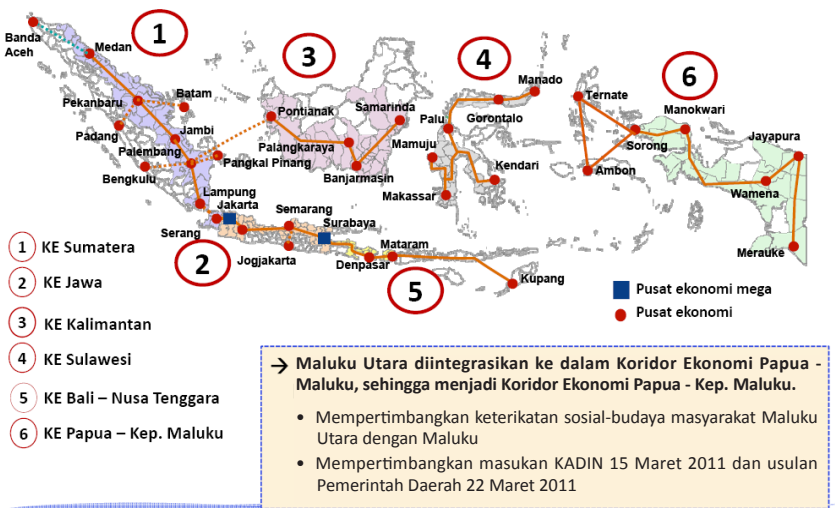
---

[34]Perpres MP3EI. Lampiran 1. Hal. 1

[35]Perpres MP3EI. Lampiran 1. Hal. 2

2014:34-5). Jadi dalam konteks ini MP3EI bukan dipandangan sebagai inisiatif pemerintah, melainkan sebagai suatu agenda yang datang dari luar untuk semakin mengintegrasikan perekonomian Indonesia dengan sistem perekonomian global. Dokumen MP3EI disusun oleh lembaga konsultan Internasional yang sebelumnya membuat *The Comprehesive Asia Development Plan,* yaitu *Economic Research Institute of Asia* (ERIA) yang terdiri dari berbagai lembaga riset di Asia. Hasil pekerjaan ERIA dalam laporan yang diberi judul Indonesia *Economic Development Corridor* (IEDCs) merupakan dokumen awal yang kemudian diadopsi ke menjadi MP3EI.

MP3EI dilaksanakan dengan membagi Indonesia dalam peta ekonomi baru, yaitu dibagi ke dalam enam koridor ekonomi yang masing-masing koridor ekonomi memiliki spesifikasi potensi ekonomi tertentu.

Bagan 3. Enam Koridor Ekonomi dalam MP3EI

Koridor ekonomi Sumatera, kegiatan utamanya akan difokuskan kepada Kelapa Sawit, Karet, Batubara, Besi-Baja, JSS. Jawa untuk Industri, Tekstil, Permesinan Transportasi, Perkapalan, Alutsista, Telematika, Metropolitan Jadebotabek. Koridor Kalimantan untuk

Kelapa Sawit, Batubara, Alumina/Bauksit, Migas, Perkayuan, Besi-Baja. Koridor ekonomi Sulawesi untuk Pertanian Pangan, Kakao, Perikanan, Nikel, Migas. Koridor ekonomi Bali dan Nusa Tenggara untuk Pariwisata, Peternakan, Perikanan, serta koridor ekonomi Papua – Kep.Maluku untuk Food estate, Tembaga, Peternakan, Perikanan, Migas, Nikel.

Bab V di dalam lampiran Perpres MP3EI berisi tentang indikasi investasi infrastruktur di Indonesia. Dikatakan bahwa pelaksanaan MP3EI memerlukan dukungan pelayanan infrastruktur yang handal. Terkait dengan pengembangan 8 program utama dan 22 kegiatan ekonomi utama, telah diidentifikasi rincian indikasi investasi infrastruktur untuk setiap koridor. Kegiatan berkaitan dengan infrastruktur dilakukan oleh pemerintah, BUMN dan Swasta. Jelas sekali bahwa MP3EI hadir untuk mengakselerasi pembangunan ekonomi Indonesia dengan bersandar kepada investasi baik investasi asing maupun investasi dalam negeri.

Untuk melaksanakan MP3EI yang ambisius tersebut, Pemerintah memperlihatkan keseriusannya untuk melaksanakan dokumen perencanaan tersebut. Tidak tanggung-tanggung, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, ketika memimpin rapat koordinasi khusus perkembangan implementasi Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi di Gedung Sekretariat Negara mengeluarkan sembilan arahan untuk pelaksanaan MP3EI. Sembilan arahan ini disampaikan Presiden kepada jajaran menteri, Komite Ekonomi Nasional, Komite Inovasi Nasional, dan Kamar Dagang Indonesia (Kadin). Sembilan arahan dari Presiden tersebut, antara lain:[36]

1. Tak boleh ada hambatan apa pun dalam merealisasikan implementasi MP3EI;
2. Proyek yang berkaitan dengan MP3EI direalisasikan sesuai dengan target waktu yang ditetapkan;
3. Implementasi program MP3EI harus diselaraskan antara sektor dan regional;

[36] 9 Arahan SBY soal MP3EI, Kompas.com, Rabu, 6 Juli 2011.

4. Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan MP3EI, seperti RUU Pengadaan Tanah, harus dituntaskan secepat mungkin;
5. Perbaikan dan penyelesaian hambatan di dalam proses tender;
6. KIN mendorong pihak swasta untuk melakukan inovasi-inovasi baru;
7. Proyek jembatan Selat Sunda dapat menjadi ikon Indonesia;
8. Pentingnya keterlibatan pemerintah daerah dalam implementasi program MP3EI.
9. Pejabat terkait melakukan sosialisasi MP3EI ke seluruh lapisan masyarakat.

Arahan Presiden SBY tersebut sejalan dengan amanat yang dikehendaki oleh dokumen MP3EI. Dalam hal menghilangkan hambatan pelaksanaan MP3EI telah diidentifikasi sejumlah peraturan perundang-undangan yang menjadi hambatan mulai dari undang-undang sampai dengan peraturan pelaksananya yang lebih rendah. Pada level undang-undang, peraturan yang dianggap menghambat dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 8. Undang-undang yang menghambat MP3EI

No	Undang-undang	Penanggung-jawab	Target penyelesaian
1	Perlu pengkajian ulang (UU & PP keagrariaan) untuk memasukan status tanah *ulayat* sebagai bagian dari komponen investasi, sehingga memberikan peluang kepada pemilik tanah *ulayat* untuk menikmati pertumbuhan ekonomi di daerahnya (terkait MIFEE)	BPN, Kementerian Kehutanan, Kementerian Dalam Negeri	Desember 2011
2	UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Terkait dengan pasal-pasal kontrak kerja, *outsourcing,* dan pesangon (hanya 5 pasal).	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Januari 2012
3	Revisi UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri	Desember 2011
4	UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara mengenai ketidakpastian usaha Masa izin usaha 20+10+10 tahun, mekanisme pengupahan dari Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) dan Kontrak Karya menjadi izin usaha. *Catatan: Judicial review UU No. 4 tahun 2009 sedang diusulkan ke MK*	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Desember 2011

No	Undang-undang	Penanggung-jawab	Target penyelesaian
5	Peninjauan kembali UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas à Penyederhanaan pola bisnis, mekanisme *lex specialist* penerapan perpajakan, kejelasan pengelola aset cadangan minyak nasional *Catatan: Perubahan mindset migas dari revenue based menjadi economic growth based*	Kementerian Perhubungan	Desember 2011
6	Percepatan pemisahan antara fungsi regulator (Otoritas Bandara/Pelabuhan) dan operator (Badan Usaha) untuk pelaksanaan: UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Khusus untuk UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, diamanatkan pemisahan Badan Penyelenggara Prasarana dan Badan Penyelenggara Sarana Perkeretaapian	Kementerian Perhubungan	Desember 2011
7	Revisi UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenaga listrikan agar swasta mendapat kesempatan untuk membantu kemandirian penyediaan tenaga listrik dan peraturan pelaksanaan yang berkaitan peraturan di bidang Energi Baru dan Energi Terbarukan (EBT)	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Desember 2011

Sumber: Lampiran Peraturan Presiden tentang MP3EI

Daftar nomor satu dalam undang-undang yang menjadi prioritas sasaran dari MP3EI adalah peraturan di bidang keagrariaan pada level undang-undang dan peraturan pemerintah. Undang-undang dan peraturan pemerintah yang berkaitan dengan keagrariaan perlu dikaji untuk memasukan status tanah ulayat sebagai bagian dari komponen investasi, sehingga memberikan peluang kepada pemilik tanah ulayat untuk menikmati pertumbuhan ekonomi di daerahnya. Salah satu undang-undang yang didesak pengesahannya adalah UU tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan yang baru disahkan oleh DPR pada 16 Desember 2011 menjadi UU No. 2 Tahun 2012. Undang-undang ini melegalisasi "perampasan tanah" rakyat oleh pemerintah atas nama pembangunan, sebagaimana banyak diterapkan pada masa Orde Baru. Hal ini menunjukan bahwa cara membangun yang dirancang dari MP3EI bukanlah menjadikan rakyat, termasuk masyarakat adat sebagai pelaku ekonomi utama, melainkan sebagai pihak ketiga yang harus diperhatikan oleh pemerintah dan swasta.

Salah satu program turunan dari MP3EI dilakukan dengan mencanangkan mega-proyek *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) di Kabupaten Merauke. MIFEE yang membutuhkan lahan ratusan ribu atau bahkan sampai jutaan hektar ini dikenal pula dalam beberapa literatur terkini studi agraria sebagai perampasan tanah (*land grabbing*) yang dilakukan dengan dalih mengatasi krisis energi dan pangan yang dihadapi dunia (Boras and Franco, 2010). MIFEE hendak dikembangkan menjadi pusat pertanian pangan terbesar di Asia dengan investasi Rp 60 triliun yang membutuhkan 1,62 juta hektar lahan. Namun dalam jangka menengah, lahan yang akan dikembangkan seluas 500.000 hektar. Tahun 2010 pemerintah berupaya menawarkan 100.000 hektar terlebih dahulu. Pertanian pangan yang akan dikembangkan tidak terbatas jenisnya, mulai dari padi hingga kelapa sawit.

Belum proyek itu berjalan efektif, kritik telah banyak dilayangkan sebab pelaksanaan sejumlah proyek dalam kerangka MIFEE banyak mengabaikan keberadaan masyarakat lokal yang terkenda dampak dari keberadaan proyek. Pada hari ini, 25 Juli 2013, sebanyak 27 organisasi masyarakat sipil yang bekerja untuk

memajukan hak asasi manusia dan hak atas lingkungan, yang berbasis di Indonesia, Inggris dan Jerman, kemudian mengajukan surat permohonan kepada Pemberantasan Diskriminasi dan Rasial (*Convention on the Elimination of Racial Discrimination*, CERD) di Jenewa yang mendesak dan merekomendasikan kepada Komisi PBB memperhatikan dan mempertimbangkan situasi Orang Malind dan masyarakat adat lainnya, yang ada di wilayah pemerintahan Kabupaten Merauke, Provinsi Papua.

MP3EI memperjelas posisi pemerintah yang pro-kapital, bukan pro kepada rakyat. Hal ini nampak dari fundamen pembangunan yang bersandar pada pelaku ekonomi swasta nasional dan asing, bukan pada kekuatan ekonomi nasional baik melalui BUMN, BUMD maupun usaha-usaha kelompok masyarakat. Pola ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan pola yang diterapkan sebelumnya di Indonesia. MP3EI mempersempit pelaku pembangunan sebatas pemerintah dan dunia usaha. Lingkup dunia usaha pun tanpa menyertakan koperasi. Perguruan tinggi dan lembaga riset, organisasi non-pemerintah dan masyarakat dikesampingkan. Tak berlebihan untuk mengatakan bahwa dalam konsep MP3EI, masyarakat dipandang sebagai obyek pembangunan, bukan subyek pembangunan (Basri, 2013). Pendekatan yang hendak dibangun melalui MP3EI adalah model kerjasama pemerintah dan swasta atau *Public-Private Partnership* (PPP) yang memberikan peran besar kepada swasta untuk melakukan pembangunan, khususnya infrastruktur, dengan dalih bahwa negara kekurangan biaya untuk mengadakan pembangunan sendiri. Perusahaan swasta memperoleh konsesi pengelolaan atas kontribusinya untuk membangun infrastruktur mencapai lebih dari lima puluh tahunan. MP3EI merupakan agenda dari kapitalis yang didesakan agar menjadi kebijakan negara.

Legalisasi Hak atas Tanah

Di dalam ranah kebijakan pertanahan neoliberalisme, legalisasi tanah melalui program sertifikasi merupakan salah satu yang

fundamental. Sertifikasi sebagai sebuah alat untuk mengukuhkan hak kepemilikan individual dengan maksud agar menciptakan rasa aman bagi setiap individu yang memiliki sebidang tanah. Dengan legalisasi, maka diandaikan bahwa hak atas tanah semakin kuat dan semakin berdayaguna. Pada titik ini program pertanahan neoliberalisme maupun populis seperti yang diuraikan didalam UUPA 1960, tidak jauh bedanya. Perbedaannya, dalam kebijakan pertanahan neoliberal, legalisasi dijadikan sebagai tahap awal bagi kelanjutan agenda untuk menciptakan iklim ideal transaksi tanah (Safitri, 2008). Berbeda halnya dengan substansi yang terkandung di dalam UUPA, dimana ditegaskan bahwa tanah merupakan alat produksi bagi petani penggarap dan menjadi kewajiban bagi pemiliknya untuk memaksimalkannya dengan cara menggarap dan berproduksi.

Hal ini sejalan dengan konsep yang diajukan Hernando de Soto. De Soto adalah seorang ahli ekonomi dari Peru, yang melalui bukunya *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (2000) mengungkap "rahasia" di balik kapital, khususnya dengan mengaitkannya dengan keberadaan *property* (khususnya tanah dan segala yang ada di atas tanah). De Soto berpandangan bahwa dengan melegalisasi tanah sehingga mudah mentransformasikannya sebagai modal dalam mekanisme pasar adalah sebagai rahasia yang memecahkan misteri.

Hernando de Soto pernah datang ke Indonesia pada September 2006 dan sempat memberikan ceramah di depan Presiden dan Kepala BPN tentang legalisasi aset petani. Paradigma legalisasi asset tanah sehingga mudah diterima oleh pasar inilah yang menjadi acuan secara tidak langsung dalam berbagai proyek legalisasi atau sertifikasi tanah. Telah ada berbagai program legalisasi tanah yang dikembangkan oleh pemerintah. Misalkan program redistribusi tanah melalui Program Pembaruan Agraria Nasional tahun 2007-2014, dan yang paling akhir adalah Program Larasita (Layanan Masyarakat untuk Sertifikat Tanah). Sasaran dari program tersebut beragam, mulai dari administrasi pertanahan, formalisasi atau legalisasi lahan-lahan yang dikuasai masyarakat, penurunan angka kemiskinan sekaligus mengurangi kesenjangan penguasaan tanah

hingga program yang hanya memfokuskan pada pengurangan angka kemiskinan melalui usaha ekonomi produktif. Dalam kecenderungan yang demikian, maka kedepan rakyat akan berhadapan langsung dengan kekuatan-kekuatan ekonomi besar yang siap 'memanfaatkan' tanah-tanah atau aset masyarakat untuk aktivitas ekonomi pada tingkat yang lebih luas. Dalam kurun waktu 2004-2008 saja BPN telah melakukan legalisasi aset tanah mencapai 4.627.039 sebagaimana nampak pada tabel berikut ini:

Tabel 9. Total legalisasi aset tanah di Indonesia 2004-2008[37]

No	Kegiatan	Sebelum 2004	2005	2006	2007	2008
1	PRONA		80.361	84.150	394.800	418.766
2	Redistribusi tanah		5.000	4.700	74.900	332.935
3	Konsolidasi tanah		2.200	1.600	6.635	10.100
4	Legalisasi tanah UKM			10.241	13.000	30.000
5	Legalisasi P4T		43.948	16.943	424.280	594.139
6	Legalisasi transmigrasi		50.000	47.750	26.537	24.970
7	Ajudikasi/LMPDP		330.000	507.000	645.000	651.000
8	RALAS		21.000	118.000		110.597
9	Redistribusi swadaya (PNBP)		6.227	34.000	16.798	39.928
10	Konsolidasi swadaya (PNBP)		6.705	27.530	23.863	26.688
11	Legalisasi swadaya (PNBP)		1.820.939	1.427.303	2.298.367	2.387.916
		733.416	2.366.380	2.279.217	3.879.180	4.627.039

Pemerintah telah menyumbangkan sejumlah skema untuk melakukan legalisasi asset tanah, baik yang bersumber langsung dananya dari APBN maupun dari sumber-sumber yang bukan dari

[37]BPN RI, 2010. Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2010-2014

APBN. Di masa mendatang proses ini akan terus berlanjut dan petani akan berhadapan dengan proses-proses serta akibat-akibat hukum dari legalisasi asset tanah tersebut.

Presiden SBY memberikan sertipikat hak milik atas tanah kepada petani di Cilacap, 21 Oktober 2010

Proses legalisasi tanah ini telah dijalankan secara dramatikal lewat pemberian sertifikat kepada para petani di Cilacap yang bertepatan dengan peringatan 50 tahun UUPA pada 21 Oktober 2010. Bahkan pada kesempatan itu, Presiden SBY menitikan air mata karena terharu tatkala memberikan sertifikat kepada 10 orang petani yang mewakili 5.041 petani penerima sertifikat tanah pada waktu itu.

Dinamika Kementerian yang berkaitan dengan Pertanahan dan Sumber Daya Alam

Paska lengsernya Presiden Soeharto telah ada beberapa presiden pengganti yang menyusun kabinetnya masing-masing. Kabinet transisi yang disebut Kabinet Reformasi Pembangunan (21 Mei 1998 s.d 26 Oktober 1999) di bawah Presiden B.J. Habibie bekerja dalam waktu yang singkat. Dalam kaitannya dengan masalah tanah dan sumber daya alam pada kabinet ini terdapat Kementerian Pertanian (Soleh Solahudin), Kementerian Pertambangan dan Energi (Kuntoro

Mangkusubroto), Kementerian Pertanian dan Kehutanan (Muslimin Nasution), Menteri Negara Pangan dan Holtikultura (A.M. Saefudin), Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Hasan Basri Durin), dan Menteri Negara Lingkungan Hidup/Kepala Bapedal (Panagian Siregar).

Selanjutnya pada masa Presiden Aburahman Wahid dibentuk Kabinet Persatuan Nasional (26 Oktober 1999 s.d 9 Agustus 2001). Pada kabinet ini terdapat Kementerian Pertanian (Mohamad Prakosa diganti oleh Bungaran Saragih), Kementerian Pertambangan dan Energi (Susilo Bambang Yudhoyono digantikan oleh Purnomo Yusgiantoro), Kementerian Kehutanan dan Perkebunan (Nur Mahmudi Ismail diganti oleh Marzuki Usman), Menteri Eksplorasi Laut (Sarwono Kusumaatmadja diganti oleh Rokhmin Dahuri), dan Menteri Negara Lingkungan Hidup (Alexander Sonny Keraf). Sejak masa itu urusan pertanahan diurus oleh Badan Pertanahan Nasional yang pimpinannya bukan merupakan menteri. Presiden Abudrahman Wahid diberhentikan ditengah jalan oleh MPR dan kemudian wakilnya Megawati Soekarnoputri diangkat menjadi presiden untuk sisa masa jabatan. Presiden Megawati Soekarnoputri membentuk Kabinet Gotong Royong (9 Agustus 2001 s.d 20 Oktober 2004). Pada kabinet ini Kementerian Pertanian, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Kehutanan, dan Kementerian Kelautan dan Perikanan masih dijabat oleh orang yang sama, kecuali Menteri Negara Lingkungan Hidup yang diganti dengan Nabiel Makarim.

Pengganti Presiden Megawati yaitu Susilo Bambang Yudhoyono yang memenangi pemilihan umum presiden secara langsung pada tahun 2004 dan 2009 membentuk Kabinet Indonesia Bersatu I (22 Oktober 2004 s.d Oktober 2009) kemudian Kabinet Indonesia Bersatu II (21 Oktober 2009 s.d Oktober 2014). Nomenklatur kementerian yang berkaitan dengan tanah dan sumber daya alam tidak banyak berubah. Pada kabinet ini terdapat Kementerian Pertanian (Anton Apriantono diganti oleh Suswono), Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (Purnomo Yusgiantoro digantikan oleh Darwin Zahedy Saleh dan Jero Wacik), Kementerian Kehutanan

(MS Kaban digantikan oleh Zulkifli Hasan), Kementerian Kelautan dan Perikanan (Freddy Numberi digantikan oleh Fadel Muhammad dan Sharif Cicip Sutardjo), Kementerian Lingkungan Hidup (Rachmat Witoelar digantikan oleh Gusti Muhammad Hatta dan Balthasar Kambuaya).

Pada periode ini urusan pertanahan diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Berbeda dengan sebelumnya yang menempatkan Kepala Badan Pertanahan sekaligus sebagai Menteri Negara Agraria, terakhir pada masa Pemerintahan Presiden B.J. Habibie. Sejak masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri dan Susilo Bambang Yudhoyono meletakan Badan Pertanahan Nasional tidak dirangkap oleh kementerian negara. Pergantian Kepala Badan Pertanahan Nasional berlangsung cepat. Dalam masa kepresidenan dari Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri dan Susilo Bambang Yudhoyono telah ada lima kepala Badan Pertanahan Nasional antara lain Surjadi Soedirdja (1999-2001), Hari Sabarno (2001), Luthfi I Nasution (2001-2005), Joyo Winoto (2005-2012), dan Hendarman Supandji (2012-2014).

Perluasan Konflik Agraria dan Tumpang Tindih Perizinan Pemanfaatan Sumber Daya Alam

Kebijakan pemerintahan yang neoliberal dalam konteks pengelolaan sumber daya alam melahirkan kontestasi berupa konflik yang semakin meluas dan tumpang tindih pelaksanaan kewenangan pemerintah sebagai implementasi dari penguasaan atas tanah dan sumber daya alam lainnya.

Persoalan konflik yang semakin meluas mengindikasikan konflik di bidang tanah dan sumber daya alam seakan menjadi “bom waktu” (*Kompas*, 28/5/2012) dan Badan Pertanahan Nasional tidak mampu menanganinya sendiri (*Kompas*, 29/5/2012). Bahkan dampak dari konflik itu terasa semakin memiskinkan masyarakat karena terlibat dalam konflik tak berkesudahan (*Kompas*, 30/5/2012). Hal ini ditandai dengan ketimpangan penguasaan tanah semakin jomplang.

BPN pada tahun 2010 mensinyalir 52% aset terutama tanah hanya dikuasai oleh 0,2% orang di Indonesia.

Sementara itu, alokasi tanah untuk usaha raksasa semakin meluas. Jaringan Advokasi Tambang mencatat 35% daratan Indonesia telah dialokasikan untuk izin pertambangan dan Sawit Watch mencatata 9,4 juta hektar telah menjadi lahan perkebunan sawit. Diperkirakan pada tahun 2020 lahan perkebunan sawit akan mencapai 20 juta hektar. Institute for Global Justice pada tahun 2010 mengindikasikan bahwa 175 juta Ha wilayah tanah air Indonesia atau setara dengan 93% luas daratan Indonesia telah diberikan untuk sejumlah konsesi kehutanan, pertambangan dan perkebunan.

Belum lagi kerentanan penduduk di kawasan hutan sebab 70% daratan Indonesia telah ditunjuk oleh pemerintah sebagai kawasan hutan dimana ada 33.000 desa berada di dalam dan sekitarnya tanpa izin resmi pemerintah. Bila menggunakan "kaca mata kuda" yang secara hitam putih memandang peraturan, maka 33.000 desa yang setara 45% desa dari jumlah keseluruhan desa di Indonesia rentan menghadapi tuntutan hukum sebab UU Kehutanan menyatakan setiap orang dilarang menduduki kawasan hutan tanpa izin. Orang yang menduduki kawasan hutan tanpa izin dapat dikenakan hukuman penjara.

Data-data itu menunjukan bahwa masalah konflik agraria kian hari semakin kronis. Tapi ironisnya, pemerintah tidak pernah bersungguh-sungguh ingin menyelesaikan persoalan. Misalkan dalam menangani konflik di Mesuji, pemerintah telah membuat Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF). Tapi setelah tim tersebut selesai bekerja, tidak ada penyelesaian yang sebenarnya. Bahkan konflik kembali bergejolak (*Kompas*, 25/2/2012; 28/5/2012).

Implikasi yang tidak kalah runyamnya yang terjadi pada periode ini adalah tumpang tindih perizinan dalam pengelolaan sumber daya alam. Hal dipengaruhi oleh sektoralisasi pengaturan sumber daya alam ditambah dengan desentralisasi. Sehingga terjadikan sektoralisasi horizontal dan vertikal dalam pengurusan sumber daya alam yang menimbulkan tumbang tindih perizinan. Sebagai contoh untuk wilayah Kalimantan Timur bahkan luas konsesi pemanfaatan

sumber daya alam telah melebihi luas provinsi. *Kaltim Post*, sebuah koran lokal terbitan Kalimantan Timur memberitakan bahwa dari sekitar 19,8 juta hektare luas Kalimantan Timur, di dalamnya ada luas konsesi kehutanan dan pertambangan yang luasnya 21,7 juta hektare (*Kaltim Post*, 13/3/2013). Bahkan jumlah terdapat lebih dari 2.400 perusahaan yang beroperasi di Kalimantan Timur. Bahkan kalau diturunkan levelnya pada kecamatan, sebagai contoh Kecamatan Samboja di Kabupaten Kutai Kartanegara terdapat 90 izin usaha pertambangan. Dengan jumlah dusun sebanyak 21, maka rata-rata terdapat 5-6 Izin Usaha Pertambangan dalam satu dusun di Kecamatan Samboja.

Situasi itu semakin menguatkan argumentasi bahwa implikasi dari kebijakan neoliberal berdampak pada meluasnya konflik dan perluasan izin usaha pemanfaatan sumber daya alam yang diberikan kepada pengusaha. Bahkan konflik juga terjadi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam yang beberapa diantaranya berujung kepada pengujian undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam yang diajukan oleh kepala daerah sebagaimana dibahas dalam salah satu bab di dalam buku ini.

Kesimpulan

Pembaruan hukum pada masa reformasi banyak dipengaruhi oleh intervensi asing, khususnya International Monetery Fund (IMF) melalui *letter of intents* (LoI) yang mempersyaratkan sejumlah perubahan kebijakan restrukturisasi yang mendorong liberalisasi dan semakin terintegrasinya perekonomian Indonesia dengan perekonomian dunia. Pada periode rezim pemerintahan ini dibentuk sejumlah undang-undang bidang tanah dan sumber daya alam lainnya. Sebagian besar undang-undang tersebut dihadirkan untuk memfasilitasi semakin berkembangnya ekstraksi sumber daya alam melalui skema-skema izin usaha pemanfaatan sumber daya alam. Dibarengi dengan desentralisasi, eksploitasi sumber daya alam

semakin massif dikarenakan daerah juga memiliki wewenang untuk memberikan izin-izin pemanfaatan sumber daya alam.

Sektoralisme dalam pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya semakin menguat. Pemerintah dan DPR membentuk lebih tiga ouluh undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya dalam kurun waktu sekitar 15 tahun. Pengelolaan sumber daya alam semakin terfragemtasi ke dalam sektor-sektor yang kecil, sehingga tidak terintegrasi dalam sebuah sistem yang bertujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dikehendaki oleh UUD 1945. Konstelasi peraturan demikian diikuti dengan kebijakan untuk mengintegrasikan sistem perekonomian Indonesia dengan sistem perekonomian global melalui Program MP3EI yang berorientasi pada pembangunan infrastruktur dan pengembangan industri pangan serta energi yang berbasiskan pada kekuatan modal. Upaya legalisasi tanah semakin diperluas untuk memberikan kepastian bagi bekerjanya modal pada tanah air Indonesia. Akibat dari kebijakan ini membuat konflik agraria menjadi semakin kronis dan meluas. Jumlah rumah tangga petani dan luas lahan pertanian menyusut drastis.

BAGIAN III

KONSTITUSI AGRARIA DAN MAHKAMAH KONSTITUSI

BAB VI

MAHKAMAH KONSTITUSI ANAK KANDUNG REFORMASI

"Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang menimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi."

Penjelasan Umum UU Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk mewujudkan prinsip negara hukum yang terdapat di dalam UUD 1945. Dalam negara hukum, maka kekuasaan pemerintahan harus dibatasi agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Selain itu, hak asasi warga negara harus dihormati, dilindungi dan dipenuhi oleh negara. Mahkamah Konstitusi memainkan peranan penting untuk menciptakan kesimbangan antara negara dan warga negara untuk memperkuat karakter negara hukum yang demokratis.

Bagian ini membahas mengenai pembentukan Mahkamah Konstitusi, kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, jenis dan sifat putusan Mahkamah Konstitusi, mendeskripsikan siapa sebenarnya yang paling banyak mempergunakan Mahkamah Konstitusi, serta melihat sejumlah kekuatan dan keterbatasan bagi masyarakat dalam

mempergunakan Mahkamah Konstitusi untuk memperjuangkan hak-hak konstitusionalnya.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi

Keberadaan Mahkamah Konstitusi seringkali dikaitkan dengan kewenangan melakukan penilaian terhadap undang-undang yang dibuat oleh parlemen untuk melihat keserasian produk parlemen itu terhadap norma-norma yang tercantum di dalam konstitusi (Siahaan, 2006). Kewenangan penilaian terhadap peraturan perundang-undang tersebut dalam khazanah hukum dikenal pula sebagai *judicial review*. Di Indonesia *judicial review* tehadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan *judicial review* untuk peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Selain penggunaan istilah *judicial review* untuk menyebutkan kewenangan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi, sering pula dipergunakan istilah *constitutional review* sebab tolak ukur yang dipakai untuk menguji undang-undang tersebut adalah konstitusi.

Gagasan kewenangan pengujian terhadap undang-undang menjadi popular sejak Mahkamah Agung Amerika Serikat menangani perkara Kasus Marbury Vs Madison tahun 1803.[38] Meskipun Mahkamah Agung Amerika Serikat menolak permohonan Marbury, putusan tersebut menjadi luar biasa karena untuk pertama kalinya Mahkamah Agung Amerika Serikat memberikan tafsir yang menyatakan bahwa *Judiciary Act* yang menjadi dasar bagi pemohon untuk meminta Mahkamah Agung mengeluarkan 'writ of mandamus' adalah bertentangan dengan Konstitusi Amerika Serikat.[39] Setelah putusan Marbury vs Madison tersebut, *judicial*

[38]Lebih detail mengenai kasus ini baca Jimly Asshiddiqie, 2012. Sejarah Constitutional Review & Gagasan Pembentukan MK, makalah disampaikan pada The Three "E" Lecture Series, @america, Pacific Place, Level 3, Jakarta, Senin, 18 Juni, 2012.

[39]'Writ of Mandamus'adalah surat yang dikeluarkan oleh pengadilan yang memberikan kedudukan hukum kepada seseorang secara sah untuk menduduki jabatan tertentu. Dalam hal ini, adalah surat yang menjadi dasar bagi William Marbury untuk dapat menjalankan kedudukannya sebagai *secretary of state* setelah diangkat oleh Presiden John Adam pada malam hari tanggal 3 Maret 1801 menjelang berakhirnya kekuasaan Presiden

review menjadi terkenal di seluruh penjuru dunia dan menjadi salah satu kewenangan penting dari lembaga yudisial.

Sebenarnya gagasan untuk memberikan kewenangan kepada badan peradilan melakukan *judicial review* juga pernah muncul dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pada saat perumusan UUD 1945. Gagasan itu dilontarkan oleh Muhammad Yamin pada persidangan BPUPK bahwa Balai Agung (sekarang disebut Mahkamah Agung) perlu diberikan kewenangan untuk "membanding" undang-undang yang dibuat oleh DPR. Namun gagasan itu ditolak oleh Soepomo dengan alasan bahwa pada saat itu kita belum punya banyak ahli hukum yang bisa mengerjakannya (Yamin, 1959:333-6). Baru kemudian pada masa refomasi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD diberikan kepada suatu badan peradilan yang disebut dengan Mahkamah Konstitusi.

Sementara itu, gagasan untuk membentuk Mahkamah Konstitusi sebagai badan peradilan khusus (*special tribunal*) yang memiliki kewenangan untuk melakukan *judicial review* datang dari Hans Kelsen.[40] Gagasan tersebut lahir ketika Kelsen diminta untuk menyusun sebuah konstitusi bagi Republik Austria yang muncul dari puing kekaisaran Austro-Hungarian tahun 1919. Kelsen juga mengakui adanya ketidakpercayaan yang luas terhadap badan peradilan biasa untuk melaksanakan tugas penegakan konstitusi yang demikian, sehingga dia merancang mahkamah khusus yang terpisah dari peradilan biasa untuk mengawasi undang-undang dan membatalkannya jika ternyata bertentangan dengan konstitusi. Kelsen percaya bahwa konstitusi harus diperlakukan sebagai seperangkat norma hukum yang *superior* yang harus diperlakukan secara khusus sesuai dengan teori hierarki norma hukum (*stufentheorie*) yang dia kembangkan.

John Adam sebelum secara sah digantikan oleh Presiden terpilih, Thomas Jefferson.

[40]Hans Kelsen merupakan pakar hukum berkebangsaan Austria yang menjadi penopang utama mazhab Positivisme Hukum. Pandangannya mengenai hukum yang harus bebas dari anasir moral telah menjadikannya sebagai salah seorang tokoh hukum yang pemikirannya banyak diperbincangkan. Buku utama dari pemikiran Kelsen adalah *The Pure Theory of Law* yang pertamakali terbit di Eropa pada tahun 1934. Mengenai kehidupan dan pemikiran Hans Kelsen, baca Jimly Asshiddiqie dan Muhammad Ali Syafa'at, 2006. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum,* Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi

Negara yang pertama kali mendirikan Mahkamah Konstitusi adalah Cekoslowakia pada bulan Februari 1920 yang desain kelembagaan dan kewenangannya terinspirasi dari tugas yang dikerjakan oleh Hans Kelsen di Austria. Austria sendiri baru berhasil mendirikan Mahkamah Konstitusi di negerinya pada bulan Oktober 1920 (Siahaan 2006:6). Indonesia merupakan negara yang ke 78 di dunia mendirikan Mahkamah Konstitusi. Pendirian Mahkamah Konstitusi disetujui dalam amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Di dalam amandemen tersebut dinyatakan pula bahwa pendirian Mahkamah Konstitusi paling lambat pada tanggal 17 Agustus 2003. Menjelang berakhirnya tenggat waktu yang diperintahkan oleh konstitusi, pada tanggal 13 Agustus 2003 disahkan UU tentang Mahkamah Konstitusi (UU No 24 Tahun 2003), kemudian pada tanggal 16 Agustus 2003 para hakim konstitusi dilantik dan mulai bekerja secara efektif pada tanggal 19 Agustus 2003. Tanggal pengesahan UU Mahkamah Konstitusi dijadikan sebagai tonggak hari lahirnya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Pembentukan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan agar tersedia jalan hukum untuk mengatasi perkara-perkara yang terkait erat dengan penyelenggaraan negara dan kehidupan politik. Sehingga konflik politik-kenegaraan bisa diselesaikan dengan mekanisme formal yang baku, transparan, akuntabel, secara objektif dan rasional. Sengketa hukum diselesaikan secara hukum pula berdasarkan hukum yang tertinggi dalam suatu negara, yaitu konstitusi. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai Lembaga Negara Pengawal Konstitusi atau *The Guardian and The Interpreter of The Constitution.*

Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Mahkamah Konstitusi juga sebagai penafsir akhir konstitusi. Di berbagai negara Mahkamah Konstitusi juga menjadi pelindung konstitusi (*the*

protectorof the constitution). Sejak di-inkorporasi-kannya hak-hak asasi manusia dalam konstiusi, Mahkamah Konstitusi pun berfungsi melindungi hak-hak asasi manusia (*protection human rights*) (Siahaan, 2006:11).

Penjelasan umum UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi juga menegaskan bahwa alasan utama dari dibentuknya Mahkamah Konstitusi adalah agar terselenggaranya pemerintahan yang stabil dan bertanggungjawab sebagaimana disebutkan dalam penjelasan umum seperti berikut:

> "... salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang menimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi."

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie menguraikan Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan berdasarkan konstitusi di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggungjawab. Di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat (Asshiddiqie, 2004:iv).

Secara normatif, Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 dan UU tentang Mahkamah Konstitusi menentukan Indonesia tahun 1945 menggariskan wewenang dan kewajiban Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang Undang Dasar.

Selain kewenangan yang secara limitatif ditentukan di dalam UUD 1945, Mahkamah Konstitusi pernah memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah yang legalitasnya dimulai sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 72-73/PUU-II/2004 yang menempatkan pemilihan kepala daerah ke dalam rezim pemilu sehingga penyelesaian sengketa hasilnya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun kemudian berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 97/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan pemilihan kepala daerah dari rezim pemilu dan mengembalikannya kepada rezim pemerintahan daerah.

Jenis dan sifat Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan dalam peradilan merupakan perbuatan hakim sebagai pejabat negara berwenang yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan dibuat secara tertulis untuk mengakhiri sengketa yang dihadapkan kepadanya (Stein dalam Siahaan, 2006:235). Dengan kata lain, putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di dalam persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak (Mertokusumo, 2010:176). Demikian pula dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang dibuat oleh majelis hakim konstitusi dalam memutus perkara konstitusional yang dihadapkan kepadanya.

Putusan Mahkamah Konstitusi berbeda dengan putusan pada peradilan lain yang ada di Indonesia sebab putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat serta tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh untuk mengubahnya. Berbeda dengan putusan Pengadilan Negeri yang bisa diajukan banding ke Pengadilan Tinggi atau kemudian diajukan kasasi serta peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Konstitusi dikeluarkan untuk perkara yang diajukan pertama dan terakhir. Artinya, apabila suatu perkara sudah pernah ditangani oleh Mahkamah Konstitusi, maka perkara itu tidak dapat diajukan kembali kepada Mahkamah Konstitusi (*nebis in idem*), kecuali pada hal-hal tertentu yang diajukan dengan dasar konsititusionalitas yang berbeda.

Selain itu, hal-hal spesifik yang menjadi karakter dari putusan Mahkamah Konstitusi antara lain dasar hukum untuk mengadilinya adalah berdasarkan pada UUD 1945 beserta sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim. Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan harus didasarkan pada sekurang-kurangnya dua alat bukti serta juga mempertimbangkan fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan. Putusan Mahkamah Konstitusi dihasilkan atas dasar musyawarah mufakat oleh sembilan hakim konstitusi. Setiap hakim konstitusi wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang ditangani. Dalam hal tidak bisa mencapai satu kata mufakat, maka putusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Hakim konstitusi yang tidak sependapat dengan putusan dari mayoritas hakim dapat menyampaikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) atau alasan berbeda (*concurring opinion*) yang ditampilkan di dalam putusan.

Di dalam putusan Mahkamah Konstitusi dijelaskan secara ringkas pokok permohonan, keterangan dan fakta-fakta yang terungkap dipersidangan. Putusan juga berisi pertimbangan hukum yang menjadi dasar hakim konsitusi dalam memutus perkara. Bahkan Mahkamah Konstitusi dapat menyampaikan pendapat mahkamah atas perkara yang sedang ditangani. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi tidak saja bekerja untuk mencocok-cocokan

perkara dengan pasal-pasal di dalam konsitusi, melainkan dapat juga memberikan narasi konstitusional, menghadirkan prinsip-prinsip bahkan memberikan tenggat waktu bagi pemenuhan konstitusionalitas norma yang sedang duji.

UU Mahkamah Konstitusi menentukan bahwa setiap putusan Mahkamah Konstitusi diakhiri dengan amar putusan. Amar atau diktum putusan itu merupakan keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara yang dihadapkan kepadanya. UU Mahkamah Konstitusi menentukan bahwa terdapat tiga jenis amar putusan Mahkamah Konstitusi, yaitu permohonan dikabulkan, permohonan ditolak, atau permohonan tidak dapat diterima. *Pertama*, permohonan dikabulkan merupakan putusan yang menyatakan bahwa permohonan dikabulkan karena permohonannya memiliki alasan yang diterima oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam hal permohonan dikabulkan, Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. *Kedua,* permohonan ditolak (*ontzigd*) merupakan putusan yang menyatakan bahwa permohonan ditolak karena tidak bertentangan dengan UUD 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, maka amar putusannya menyatakan permohonan ditolak. *Ketiga,* permohonan tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*) apabila permohonannya tidak memenuhi syarat seperti tidak memenuhi kualifikasi sebagai pemohon, perkara yang dimohonkan bukan kewenangan Mahkamah Konstitusi atau perkara yang dimohonkan itu sudah pernah diputus oleh Mahkamah Konstitusi *(nebis in idem).* Meskipun secara tekstual ada tiga jenis amar putusan Mahkamah Konstitusi, di dalam praktiknya putusan Mahkamah Konstitusi lebih beragam sebab ada putusan yang dikabulkan, dikabulkan sebagain, ditolak, ditolak dengan syarat konstitusionalitas tertentu (*conditionally constitutional*),[41] atau tidak dapat diterima.

---

[41]Istilah *conditionally constitutional* pertama kali diperkenalkan MK dalam putusan perkara No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 mengenai pengujian UU Sumberdaya Air (UU No. 7/2004). Konstitusionalitas Bersyarat (*conditionally constitutional*) dalam putusan MK adalah putusan yang menyatakan bahwa suatu ketentuan UU tidak bertentangan dengan konstitusi sepanjang dalam pelaksanaannya (baik oleh eksekutif,

Lalu bagaimana sifat dari amar putusan Mahkamah Konstitusi? Maruarar Siahaan menyebutkan bahwa sifat dari amar putusan Mahkamah Konstitusi memiliki sifat *declaratoir, condemnatoir* dan *constitutif* (Siahan, 2006:240) Suatu putusan dikatakan *condemnatoir* kalau putusan tersebut berisi penghukuman terhadap tergugat atau termohon untuk melakukan satu prestasi (*tot het verrichten van een prestatie*). Akibat dari putusan *condemnatoir* ialah diberikannya hak kepada penggugat/pemohon untuk meminta tindakan *eksekutorial* terhadap penggugat/termohon. Sifat putusan *condemnatoir* ini dapat dilihat dalam putusan perkara sengketa kewenangan lembaga negara.

Sedangkan putusan *declaratoir* adalah putusan dimana hakim menyatakan apa yang menjadi hukum. Putusan hakim yang menyatakan permohonan atau gugatan ditolak merupakan satu putusan yang bersifat *declaratoir* (Siahaan, 2006:241). Putusan yang bersifat *declaratoir* dalam pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi nampak jelas dalam amar putusannya. Tetapi setiap putusan yang bersifat *declaratoir* khususnya yang menyatakan bagian undang-undang, ayat dan/atau pasal bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat juga sekaligus merupakan putusan yang bersifat *constitutief* (Siahaan, 2006:242). Putusan *constitutief* adalah putusan yang menyatakan satu keadaan hukum atau menciptakan satu keadaan hukum baru. Menyatakan suatu undang-undang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan UUD 1945 adalah meniadakan keadaan hukum yang timbul karena undang-undang yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan MK dalam pengujian undang-undang bersifat *declaratoir constitutief.* Artinya putusan Mahkamah Konstitusi meniadakan satu keadaan hukum baru atau membentuk hukum baru sebagai *negative-legislator* (Hadjar, 2003:34). Sifat *declaratoir* tidak membutuhkan satu aparat yang melakukan pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi (Siahaan, 2006:250).

Lebih lanjut Maruarar menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi sejak diucapkan di Pengadilan memiliki 3 (tiga) kekuatan,

---

legislatif maupun yudikatif) ditafsirkan sesuai dengan persyaratan konstitusional yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi (Arizona, 2008).

yaitu (1) Kekuatan mengikat, (2) Kekuatan pembuktian, dan (3) Kekuatan eksekutorial (Siahaan, 2006:252). *Pertama*, kekuatan mengikat. Kekuatan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi, berbeda dengan putusan pengadilan biasa, yaitu tidak hanya meliputi pihak-pihak yang berperkara (*interpartes*) yaitu pemohon, pemerintah, DPR/DPD ataupun pihak terkait yang diizinkan memasuki proses perkara, tetapi putusan tersebut juga mengikat semua orang, lembaga negara dan badan hukum yang ada di wilayah Republik Indonesia. Ia belaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang. Hakim Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai *negative legislatoir* yang putusannya bersifat *erga omnes*, yang ditujukan pada semua orang.

Kedua, kekuatan pembuktian. Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah menguji satu undang-undang, merupakan alat bukti yang dapat digunakan bahwa telah diperoleh satu kekuatan pasti (*gezag van gewijsde*) atas suatu perkara yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah berkekuatan tetap demikian dapat digunakan sebagai alat bukti dengan kekuatan pasti secara positif bahwa apa yang diputuskan oleh hakim itu telah benar dan dapat dipergunakan sebagai dasar bagi memutus suatu perkara yang ditangani oleh pengadilan lainnya.

Ketiga, kekuatan eksekutorial. Hakim Mahkamah Konstitusi adalah *negative-legislator* dan putusannya berlaku sebagai undang-undang tetapi tidak memerlukan perubahan yang harus dilakukan dengan amandemen atas undang-undang yang bagian tertentu dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Untuk itu, putusan Mahkamah Konstitusi perlu dimuat dalam berita negara agar setiap orang mengetahuinya. Putusan Mahkamah Konsitusi tidak memerlukan suatu lembaga khusus untuk melaksanakannya, sebab kualitas putusan Mahkamah Konstitusi, misalkan dalam pengujian undang-undang, sudah setara keberlakuannya dengan pembentukan undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden.

Siapa Pengguna Mahkamah Konstitusi

Bila dilihat desain kewenangan Mahkamah Konsitusi, nampak bahwa lembaga ini didesain untuk menyelesaikan persoalan ketatanegaraan. Dari empat kewenangan dan satu kewajiban Mahkamah Konstitusi, hampir semua pemohonnya adalah partai politik, pejabat atau lembaga negara. Pemohon untuk pembubaran partai politik adalah pemerintah. Pemohon untuk sengketa kewenangan lembaga negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan berdasarkan UUD 1945. Perkara yang berkaitan dengan pemakzulan (*impeachment*) presiden, pemohonnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan sengketa pemilihan umum, pemohonnya adalah politisi, kandidat anggota parlemen maupun calon kepala daerah dan calon presiden. Artinya lembaga ini lebih didesain untuk diakses oleh elit. Hanya satu dari lima otoritas Mahkamah Konstitusi yang bisa diakses oleh masyarakat pada umumnya, yaitu pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, pemohon bisa berasal dari perorangan warga negara Indonesia, badan hukum privat maupun badan hukum publik, dan kesatuan masyarakat hukum adar. Kewenangan dalam menguji undang-undang terhadap UUD 1945, yang terkadang disebut sebagai *judicial review* maupun *constitutional review* merupakan kewenangan inti dari Mahkamah Konstitusi. Sejarah banyak Mahkamah Konstitusi didunia membuktikan bahwa kewenangan untuk melakukan pengujian undnag-undang yang dihasilkan oleh parlemen atau lembaga legislatif merupakan kewenangan pokok dari keberadaan Mahkamah Konstitusi. Dilihat dalam praktiknya, kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan kewenangan yang paling sering dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sebab banyak pemohon yang datang ke hadapan Mahkamah Konstitusi untuk menguji suatu ketentuan di dalam sebuah undang-undang karena dipadang telah melanggar hak-hak konstitusionalnya.

Catatan HuMa[42] pada tahun 2010 mengindikasikan bahwa sejak berdiri tahun 2003 sampai 2010, Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga hak konstitusional warga negara belum banyak dimanfaatkan rakyat miskin sebagai jalan mencari keadilan. Dengan memeriksa putusan-putusan Mahkamah Konstitusi sampai tahun 2010, dari 478 putusan baik mengenai sengketa pemilu (PHPU), Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) maupun Pengujian Undang-Undang (PUU), sebagian besar pemanfaat MK adalah partai politik (232/48,5%), disusul kelompok elit/melek hukum (205/42,8%) dan sisanya 6,4% adalah permohonan yang diajukan oleh Publik (rakyat yang didukung oleh LSM, Lembaga Perguruan Tinggi/Mahasiswa, Lembaga Keagamaan, Lembaga Tradisional) (HuMa, 2010). Dengan demikian, pengguna MK sebagai jalur untuk mendapat perlindungan konstitusi lebih banyak dari kalangan politikus dan elit, sebaliknya rakyat miskin minim sekali menggunakan MK.

Meskipun data secara kuantitatif menunjukan bahwa Mahkamah Konstitusi lebih banyak dimanfaatkan oleh elit dari pada orang kecil, namun kiprah Mahkamah Konstitusi sejak terbentuk tidak bisa dipandang enteng. Dengan kewenangan dapat membatalkan ketentuan undang-undang yang disahkan oleh 560 orang anggota DPR, sembilan orang hakim konstitusi memiliki kekuasaan yang *super power*. Apalagi keputusan yang dibuatnya tidak dapat diajukan banding atau kasasi, sebab putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final. Mahkamah Konstitusi melalui kewenangannya telah mencoba memainkan peranan penting untuk mencari titik seimbang antara kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara negara dengan rakyat sebagaimana akan dibahas lebih lanjut pada bab berikut buku ini.

Kelebihan dan Keterbatasan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi memiliki sejumlah kelebihan dan kekurangan. Dikatakan memiliki kelebihan karena Mahkamah Konstitusi dalam

[42] HuMa singkatan dari Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis, sebuah Organisasi Non-Pemerintahan yang bekerja untuk mendorong pembaruan hukum berbasis masyarakat. Website: www.huma.or.id

perkembangannya dijadikan sebagai tempat mengadu apabila orang mengalami persoalan hukum yang menyangkut hak-hak dasarnya. Ketika institusi formal seperti pemerintah, DPR, DPD maupun Mahkamah Agung tidak mampu berbuat untuk memenuhi dan melindungi hak asasi warga negara, Mahkamah Konstitusi dijadikan sebagai saluran dengan menempuh jalur kewenangan yang dimilikinya.

Mekanisme berperkara di Mahkamah Konstitusi jauh berbeda dengan beracara pada peradilan lainnya. Akses para pihak untuk mengadukan persoalan konstitusional yang dialaminya terbuka luas. Penyampaian permohonan dapat dilakukan secara *online*, tidak dipungut biaya, bahkan persidangannya pun bisa diadakan secara *online* melalui *teleconference* tanpa harus hadir secara fisik di gedung Mahkamah Konstitusi. Untuk menjadi kuasa hukum dalam berpekara di Mahkamah Konstitusi pun tidak harus terlebih dahulu menjadi pengacara yang telah teregistrasi dan memiliki kartu pengacara, melainkan dapat dilakukan oleh siapa saja. Mahkamah Konstitusi tampil sebagai lembaga peradilan modern yang menggunakan teknologi secara maksimal untuk mempermudah akses pada pencari keadilan. Suatu model layanan yang belum dapat ditemukan di peradilan lain di Indonesia.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga baru, anak kandung reformasi, yang dibentuk dengan semangat untuk memperbaiki tata kehidupan bernegara paska Orde Baru. Sebagai insititusi baru, maka lembaga ini tidak mengidap persoalan yang dialami oleh lembaga-lembaga negara sebelumnya, seperti korupsi. Selama ini Mahkamah Konstitusi terkesan bersih dari korupsi. Bahkan putusan Mahkamah Konstitusi dalam perakara yang menyangkut UU Tindak Pidana Korupsi memiliki trend yang positif bagi keberlanjutan upaya pemberantasan korupsi. Pernah ada satu dugaan korupsi di Mahkamah Konstitusi yang melibatkan hakim konstitusi. Namun mekanisme internal bergerak cepat dan memberikan sanksi etik kepada hakim yang terindikasi korupsi. Hal itu kemudian membuat hakim konstitusi Arsyad Sanusi mengundurkan diri sebagai hakim konstitusi pada 11 Februari 2011, padahal masa tugasnya akan berakhir pada 14 April 2011.

Kelebihan lain dari Mahkamah Konstitusi adalah putusannya yang bersifat pertama dan terakhir (final) sehingga tidak ada upaya hukum banding atau kasasi terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. Sifat putusan yang demikian menjadikan lembaga ini menjadi *powerfull* sebab sembilan orang hakim konstitusi dapat membatalkan sebuah undang-undang yang disahkan oleh 560 orang anggota DPR yang dipilih melalui pemilihan umum. Mahkamah Konstitusi pun memegang palu legitimasi konstitusi, sehingga suka atau tidak suka, apa yang diketuk oleh Mahkamah Konstitusi merupakan bunyi konstitusi yang dipatuhi oleh semua lembaga dan penyelenggara negara sebagai wujud dari cita-cita bernegara hukum.

Namun Mahkamah Konstitusi juga memiliki sejumlah kekurangan. Desain kewenangan Mahkamah Konstitusi lebih banyak ditujukan untuk menyelesaikan perkara yang dihadapi oleh elit politik. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, dari lima kewenangan/kewajiban Mahkamah Konstitusi, hanya satu kewenangan yang dapat diakses oleh orang awam, yakni pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Selebihnya menyangkut elit politik dan penyelenggara negara seperti sengketa pemilu, sengketa kewenangan lembaga negara, pembubaran partai politik dan *impeachment* presiden. Setelah kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilukada ditangani oleh Mahkamah Konstitusi, lembaga ini terlalu sibuk mengurusi perkara sengketa pemilukada yang memiliki batas waktu penanganan paling lama 14 hari sejak didaftarkan. Sedangkan untuk perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 tidak ada batas waktunya. Akibatnya, banyak perkara pengujian undang-undang harus menunggu sampai bertahun-tahun untuk diputus. Misalkan pemohon pekara No. 32/PUU-VIII/2010 mengenai Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang diajukan oleh Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) membutuhkan waktu dua tahun sejak pendaftarannya baru diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi dalam menangani pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 menyelesaikan persoalan norma hukum yang mengikat banyak orang, bukan mengadili peristiwa konkret yang

menyangkut orang-orang tertentu. Di satu sisi hal ini memberikan pencerahan bila suatu persoalan konstitusional yang dihadapi oleh banyak orang bisa ditangani oleh Mahkamah Konstitusi ketika satu orang tampil ke Mahkamah Konstitusi. Dengan kata lain, satu orang bisa menjadi pintu masuk bagi persoalan yang dihadapi oleh banyak orang. Namun di sisi lain, acapkali Mahkamah Konstitusi tidak menyelesaikan perkara karena tidak mau masuk lebih jauh pada persoalan yang lebih konkret dan spesifik yang dialami oleh pihak pemohon. Terkait hal ini, para hakim konstitusi dalam banyak kesempatan persidangan menyampaikan bahwa Mahkamah Konstitusi mengadili norma hukum (baca: undang-undang), bukan mengadili pemberlakuan undang-undang. Sehingga, kalau pun Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon, belum tentu memberikan manfaat bagi individu pemohon sebab berlaku pula bahwa putusan Mahkamah Konstitusi berlaku ke depan (*prospective*), tidak berlaku ke belakang terhadap perkara yang terjadi sebelum suatu ketentuan undang-undang dibatalkan. Hal ini terjadi pada kasus Eggi Sudjana yang didakwa melakukan penghinaan presiden berdasarkan Pasal 134 jo Pasal 136 bis KUHP.[43] Meskipun Eggi kemudian tampil sebagai pemohon menguji Pasal 134, Pasal 136 bis, dan Pasal 137 KUHP dan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi (Perkara No. 13-22/PUU-IV/2006), proses hukum di kepolisian, kejaksaan dan pengadilan menyangkut perkara itu tetap saja berjalan dan mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi.

Lebih lanjut, persoalan lain dari berperkara di Mahkamah Konstitusi adalah persoalan eksekusi putusan. Sampai hari ini memang tidak ada lembaga khusus yang bertugas melakukan eksekusi putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini karena pandangan bahwa setiap putusan yang dibacakan oleh Mahkamah Konstitusi langsung memiliki

[43]Pasal 134 KUHP berbunyi: "Penghinaan dengan sengaja terhadap Presiden atau Wakil Presiden diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun, atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus ribu rupiah." Sedangkan Pasal 136 bis KUHP Berbunyi: "Pengertian penghinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 mencakup juga perumusan perbuatan dalam Pasal 135, jika itu dilakukan diluar kehadiran yang dihina, baik dengan tingkah laku di muka umum, maupun tidak dimuka umum baik lidsan atau tulisan, namun dihadapan lebih dari empat orang, atau di hadapan orang ketiga, bertentangan dengan kehendaknya dan oleh karena itu merasa tersinggung."

kekuatan hukum mengikat dan bersifat eksekutorial. Pengalaman di berbagai negara lain pun tidak menunjukan adanya sebuah lembaga khusus mengeksekusi putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam banyak hal, putusan Mahkamah Konstitusi diabaikan oleh institusi pelaksana dan penegak hukum dan Mahkamah Konstitusi tidak bisa berbuat banyak sebab tidak ada mekanisme untuk memberikan teguran atas pengabaian putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam konteks pengujian undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya, pada salah satu bagian dalam bab berikut akan diulas bagaimana siasat pemerintah untuk berkilah dari putusan Mahkamah Konstitusi.

Kesimpulan

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang dibentuk sebagai bagian yang tidak terpisahkan sebagai agenda untuk melakukan reformasi hukum dan kelembagaan negara di Indonesia paska Orde Baru. Mahkamah Konstitusi didesain sebagai peradilan yang terpisah dari Mahkamah Agung dan berfungsi untuk menyelesaikan permasalahan ketatanenagaraan dan perlindungan hak asasi manusia. Mahkamah Konstitusi melalui kewenangan pengujian undang-undang menciptakan mekanisme yang memungkinkan warga negara untuk mempersoalkan undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama dengan Presiden untuk diuji apakah bertentangan atau tidak dengan UUD 1945. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai lembaga yang memberikan penyeimbang kekuatan ketika warga negara berhadapan dengan lembaga pemerintahan.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi sejalan dengan prinsip negara hukum yang juga tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, dimana dinyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum." Dalam kaitannya dengan negara hukum, Mahkamah Konstitusi berperan untuk membatasi kewenangan negara agar tidak menjadi kesewenang-wenangan, di sisi lain Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk melindungi dan memajukan hak warga negara dalam kehidupan bernegara.

BAB VII

PUTUSAN-PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI MEMBERIKAN MAKNA BARU MENGENAI KONSTITUSIONALISME AGRARIA

Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan dalam undang-undang a quo justru telah memberikan aturan yang jelas atau adanya kepastian hukum (rechtszekerheid) dalam rangka penataan ulang kepemilikan tanah (landreform) khususnya tanah pertanian sehingga amanat Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam UUPA (khususnya Pasal 7 dan Pasal 17) terwujudkan dalam UU 56/1960 yang mencerminkan bahwa tanah dan kepemilikannya adalah berfungsi sosial

Putusan MK Perkara No. 11/PUU-V/2007

Dibentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai hasil dari amandemen UUD 1945 telah menghadirkan suatu ruang baru dalam menafsirkan makna konstitusi agraria Indonesia. Lewat kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD, setiap orang bisa tampil dihadapan Mahkamah Konstitusi untuk memperjuangkan hak konstitusionalnya. UU Mahkamah Konstitusi telah mengatur bahwa setiap orang, baik individu, kelompok, masyarakat hukum adat, maupun badan hukum dapat menjadi pemohon dalam perkara

pengujian undang-undang. Pemohon mengajukan permohonan atas dasar telah terjadi atau potensial terjadi kerugian konstitusional dari berlakunya suatu ketentuan di dalam sebuah atau beberapa undang-undang sekaligus. Kewenangan pengujian undang-undang yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi tersebut telah dimanfaatkan oleh banyak pihak untuk mempersoalkan undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya. Selain itu, dalam menjalankan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara, Mahkamah Konstitusi menangani beberapa perkara yang berkaitan dengan kewenangan lembaga negara terkait dengan penguasaan atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Sehingga dalam hal ini pun Mahkamah Konstitusi memberikan pemaknaan mengenai kewenangan-kewenangan konstitusional lembaga negara dalam urusan tanah dan sumber daya alam lainnya.

Bagian ini dimulai dengan ringkasan terhadap tiga puluh tiga Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pemaknaan terhadap konstitusi agraria Indonesia. Selanjutnya dibahas pengklasifikasian perkara berdasarkan jenis perkara, objek perkara dan pihak yang menjadi pemohon sehingga dapat diketahui siapa sebenarnya yang mempergunakan Mahkamah Konstitusi untuk memperjuangkan hak konstitusionalnya. Bagian akhir membahas mengenai bagaimana respons Pemerintah dan DPR terhadap upaya-upaya koreksi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan-putusannya.

A. Ringkasan Putusan Mahkamah Konstitusi

Sejak tahun 2003 sampai tahun 2014, sudah ada tiga puluh tiga putusan Mahkamah Konstitusi yang dikeluarkan dalam menguji undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya dan menyelesaikan sengketa kewenangan antar-lembaga negara (sampai September 2014). Dilihat dari putusannya, tidak semua permohonan pengujian undang-undang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam pengujian undang-undang, dari tiga puluh pengujian undang-undang tersebut, 13 permohonan dikabulkan baik dikabulkan

seluruhnya maupun dikabulkan sebagian, 10 permohonan ditolak, enam permohonan tidak dapat diterima karena tidak memenuhi *legal standing* sebagai pemohon, dan satu perkara ditarik kembali sebelum pembacaan putusan oleh Mahkamah Konstitusi. Sementara itu dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara terdapat tiga perkara dimana putusanya satu perkara ditolak dan dua perkara tidak dapat diterima.

Tabel 10. Perkara Konstitusional yang Berkaitan dengan Permasalahan Tanah dan Sumber Daya Alam Lainnya (2003-2014)

No	Kategori pemohon	Dikabulkan	Ditolak	Tidak dapat diterima	Ditarik kembali	Jumlah
1	PUU Kehutanan	3	2	2	1	8
2	PUU Minerba	4	1	0	0	5
3	PUU Migas	2	0	2	0	4
4	PUU Ketenagalistrikan	1	1	0	0	2
5	SKLN	0	1	2	0	3
6	PUU Lain-lain[44]	3	6	2	0	11
	Jumlah	13	11	8	1	33

Dari berbagai putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat ditarik "benang merah" mengenai prinsip-prinsip baru dalam memahami penguasaan negara serta hak-hak warga negara dalam kaitannya dengan tanah dan sumber daya alam lainnya. Berbagai putusan ini menampilkan UUD 1945 sebagai konstitusi agraria Indonesia yang hidup, berkembang dan dinamis ditangan Mahkamah

[44]Lain-lainnya meliputi: 1. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria; 2. UU No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian; 3. UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara; 4. UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air; 5. UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan; 6. UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal; 7. UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil; 8. UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi; 9. UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; 10. UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pelaksanaan Pembangunan demi Kepentingan Umum.

Kontitusi. Oleh karena itu, kehadiran Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan konstitusional yang dimilikinya telah memberikan makna-makna baru mengenai konstitusionalisme agraria Indonesia.

Mahkamah Konstitusi masih terus dijadikan sebagai lembaga yang diharapkan dapat mengoreksi politik hukum pemerintah di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya. Oleh karena itu, maka setiap orang yang hendak mengajukan pengujian terhadap undang-undang yang berkaitan dengan tanah dan sumber daya alam lainnya harus memahami terlebih dahulu bagaimana penafsiran Mahkamah Konstitusi yang telah sudah dalam menguji undang-undang dan memberikan makna terhadap UUD 1945 sebagai konstitusi agraria Indonesia. Bagian berikut menjelaskan apa saja hal-hal penting dari pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya yang berkaitan dengan permasalahan tanah dan sumber daya alam lainnya.

1. PUU Ketenagalistrikan I: Inkonstitusionalitas sistem pemisahan (*unbundling*)

Pengujian UU Ketenagalistrikan (UU No. 20 Tahun 2002) merupakan undang-undang pertama yang didaftarkan untuk diuji ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini terlihat dalam registrasi perkaranya yang bernomor 001/PUU-I/2003 yang pemohonnya adalah APHI (Asosiasi Penasehat Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia, PBHI (Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia) dan Yayasan 324. Selain itu juga ada pemohon lain yang proses pemeriksaannya digabungkan dengan perkara ini yaitu Ir. Ahmad Daryoko dan M. Yunan Lubis, S.H. (Perkara Nomor 021/PUU-I/2003), dan Ir. Januar Muin dan Ir. David Tombeng (Perkara Nomor 022/PUU-I/2003). Para pemohon mendalilkan bahwa prosedur pembentukan UU Ketenagalistrikan tidak sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (pengujian formil) dan undang-undang tersebut secara keseluruhan bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara (pengujian materil). Secara materil pokok permohonan

berkaitan dengan pemisahan (*unbundling*) dalam pengurusan ketenagalistrikan oleh negara.

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pengujian formil dan mengabulkan permohonan pengujian materil untuk seluruhnya. Putusan Mahkamah Konstitusi yang dibacakan pada 15 Desember 2004 itu merupakan *landmark decision* karena untuk pertama kalinya Mahkamah Konstitusi menguji konstitusionalitas Pasal 33 UUD 1945 dan untuk pertama kali pula Mahkamah Konstitusi membatalkan satu undang-undang secara keseluruhan. Ada beberapa hal penting yang perlu dicatat dari putusan pengujian UU Ketenagalistrikan ini.

Lima fungsi penguasaan negara

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menjabarkan makna "dikuasai oleh negara" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945. Mahkamah Konstitusi menilai bahwa frasa itu mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin "dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat." Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.

Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan *(beleid)* dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Secara terperinci, lima fungsi atau bentuk penguasaan negara itu adalah:

1) Pengaturan (*regelendaad*). Pengaturan dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah mulai dari pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan peraturan serta keputusan yang bersifat mengatur hubungan hukum antara pemerintah, swasta dan masyarakat terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya.
2) Pengelolaan (*beheersdaad*). Pengelolaan dilakukan baik secara langsung oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah maupun oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Selain itu, pengelolaan dapat juga dilakukan dalam bentuk kepemilikan saham pemerintah pada badan-badan usaha swasta. Pada BUMN/BUMD, pemerintah haruslah menjadi pemegang saham mayoritas. Namun kepemilikan saham pemerintah itu tidaklah harus mayoritas absolut (50%+1) melainkan boleh mayoritas relatif, yaitu negara menjadi pemilik saham mayoritas yang tidak harus melebihi 50% saham, asalkan kontrol negara terhadap BUMN/BUMD masih kuat.
3) Kebijakan *(beleid)*. Pembuatan kebijakan dilakukan pemerintah dengan merumuskan dan mengadakan kebijakan tentang penguasaan, penyediaan, pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya. Kebijakan dapat pula dilakukan oleh pemerintah dengan menyusun perencanaan -perencanaan dalam menjalankan administrasi pertanahan dan sumber daya alam lainnya.
4) Pengurusan (*bestuursdaad*). Pengurusan dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan *(vergunning)*, lisensi *(licentie)*, dan konsesi *(concessie)*. Pengurusan dapat dilakukan pula oleh pemerintah dengan menetapkan hubungan hukum berupa hak-hak atas tanah kepada individu masyarakat maupun hak ulayat masyarakat hukum adat.
5) Pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Pengawasan dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengawasi, mengevaluasi, melakukan audit, melakukan pengendalian dan melakukan

penegakan hukum agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas tanah dan sumber daya alam benar-benar dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Tiga klasifikasi cabang produksi penting negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak

Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Menurut Mahkamah Konsitusi untuk mengetahui apakah suatu cabang produksi merupakan cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak sehingga perlu dikuasai oleh negara tergantung pada dinamika perkembangan kondisi masing-masing cabang produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu: (i) Cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, (ii) Penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau (iii) Tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Namun untuk menentukan cabang produksi tersebut terpulang kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilainya apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak.

Dalam persidangan Mahkamah Konstitusi, terungkap fakta bahwa tenaga listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, maka cabang produksi tenaga listrik tersebut haruslah dikuasai oleh negara. Hal ini berarti tenaga listrik harus dikelola oleh negara melalui perusahaan negara

yang didanai oleh pemerintah (negara) atau dengan melibatkan modal swasta nasional/asing dengan sistim kemitraan.

Konstitusionalitas privatisasi

Pada hal tertentu, konsepsi penguasaan negara juga dilakukan dalam bentuk kepemilikian perdata oleh negara. Kepemilikan perdata oleh negara diperlukan pula sebagai instrumen untuk mempertahankan tingkat penguasaan oleh negara *c.q.* Pemerintah dalam pengelolaan cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak seperti tenaga listrik. Kepemilikan perdata itu dilakukan oleh negara melalui pemerintah dalam bentuk kepemilikan saham dalam badan-badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang. Pada tahapan itu, negara tidak saja akan berperan sebagai regulator, melainkan juga operator yang akan menentukan jalannya suatu perusahaan berdasarkan saham yang dimilikinya. Oleh karena itu, antara negara sebagai regulator dan operator tidak dapat didikotomikan ataupun dialternatifkan dalam konsepsi penguasaan oleh negara. Keduanya tercakup dalam pengertian penguasaan oleh negara. Negara tidak berwenang mengatur atau menentukan aturan yang melarang dirinya sendiri untuk memiliki saham dalam suatu badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak sebagai instrumen atau cara negara mempertahankan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan dimaksud untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Namun untuk menjamin prinsip efisiensi berkeadilan berdasarkan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945,[45] Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa kepemilikan saham oleh pemerintah atas perusahaan yang bergerak pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak itu

---

[45]Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 berbunyi: “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional“

harus dipahami bersifat relatif dalam arti tidak mutlak selalu harus 100% dikuasai oleh negara. Menurut Mahkamah Konstitusi hal terpenting dalam penguasaan saham oleh negara adalah memastikan bahwa negara tetap menentukan dalam proses pengambilan keputusan atas penentuan kebijakan dalam badan usaha yang bersangkutan. Dengan pendapat demikian, maka divestasi ataupun privatisasi atas kepemilikan saham Pemerintah dalam badan usaha milik negara yang bersangkutan tidak dapat dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 menurut Mahkamah Konstitusi. Pihak swasta dapat saja menjadi pemegang saham atas cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara *c.q.* Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang mengusai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Konstitusionalitas *unbundling*[46]

Pemohon mendalilkan bahwa ketentuan dalam UU Ketenagalistrikan bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 karena telah mereduksi makna penguasaan negara karena rumusan pengaturan pemisahan usaha penyediaan tenaga listrik dengan sistem *unbundling* di dalam UU Ketenagalistrikan. Sistem *unbundling* merupakan

[46]Secara harafiah *unbundling*, sebuah kata dari bahasa Inggris artinya tidak terbundel atau terpisah-pisah dan merupakan lawan kata dari pada kata *bundling* yang artinya terbundel atau bersatu padu dalam satu bundel jadi tidak terpisah-pisah. Dalam konteks ketenagalistrikan, *unbundling* merupakan pemisahan bentuk dan badan usaha dalam pengurusan ketenagalistrikan.

pemisahan usaha pembangkitan, transmisi, distribusi, penjualan, agen penjualan, pengelola pasar, dan pengelola sistim tenaga listrik oleh badan usaha yang berbeda. Menempatkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam hal ini PT. PLN hanya untuk usaha transmisi dan distribusi, merupakan upaya privatisasi pengusahaan tenaga listrik yang menjadikan tenaga listrik sebagai komoditas pasar. Menurut Mahkamah Konstitusi, hal tersebut tidak memberikan proteksi kepada mayoritas rakyat yang belum mampu menikmati listrik. Kebijakan *unbundling* tersebut mengakibatkan PLN harus *unbundled* menjadi beberapa jenis usaha, padahal PLN selama ini memiliki izin yang terintegrasi secara vertikal. Sistem *unbundling* itu menurut Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan prinsip penguasaan negara sebagaimana digaruskan dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Karena pasal-pasal menyangkut *unbundling* yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi itu merupakan jantung dari UU Ketenagalistrikan, maka Mahkamah Konstitusi memutuskan membatalkan secara keseluruhan UU Ketenagalistrikan. Putusan tersebut merupakan putusan Mahkamah Konstitusi yang pertama yang memutus melebihi apa yang dimohonkan oleh para pemohon (*ultra petita*). Ultra petita dalam perkara ini membatalkan keseluruhan satu undang-undang yang dihasilkan oleh DPR bersama dengan pemerintah.

2. PUU Migas I: Inkonstitusionalitas penaikan harga BBM berdasarkan harga pasar

Pengujian UU Minyak dan Gas Bumi (UU No. 22 Tahun 2001) dengan Nomor Perkara 002/PUU-I/2003) diajukan oleh enam pemohon, antara lain APHI (Asosiasi Penasehat Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia) selaku Pemohon I, PBHI (Perhimpunan Bantuan Hukum dan hak Asasi Manusia Indonesia) selaku Pemohon II, Yayasan 324 selaku Pemohon III, SNB (Solidaritas Nusa Bangsa) selaku Pemohon IV, SP KEP – FSPSI Pertamina selaku Pemohon V, dan Dr. Ir. Pandji R. Hadinoto, PE, M.H. selaku Pemohon VI. Para pemohon mengajukan pengujian formil dan pengujian pengujian

materil. Dalam putusan yang dibacakan pada 21 Desember 2004 itu, Mahkamah Konstitusi memutuskan menyatakan permohonan Pemohon VI tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*), menolak permohonan para Pemohon dalam pengujian formil, dan mengabulkan permohonan para Pemohon dalam pengujian materiil untuk sebagian.

Pemohon mendalilkan bahwa UU Migas bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 sehingga akan berdampak pada kesulitan Pemerintah untuk menjamin kesejahteraan dan/atau kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi kembali menjelaskan persoalan makna dikuasai oleh negara sebagaimana sudah dikonstruksi dalam putusan pengujuan UU Ketenagalistrikan, yaitu bahwa pengertian "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya," termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud.

Ada dua hal menarik yang penting dicatat dari putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian UU Migas, *pertama* yaitu berkaitan dengan penentuan harga BBM dan *kedua* berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan BBM dalam negeri. Dua hal tersebut dijelaskan secara ringkas berikut ini:

Inkonstitusionalitas harga BBM berdasarkan harga pasar

Para pemohon mendalilkan sebagai akibat diserahkannya harga minyak dan gas bumi kepada mekanisme persaingan usaha, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28 ayat (2) UU Migas, di samping akan menimbulkan perbedaan harga antar daerah/pulau yang dapat memicu disintegrasi bangsa dan kecemburuan sosial, juga bertentangan dengan praktik kebijaksanaan harga BBM di setiap negara dimana pemerintah ikut mengatur harga BBM sesuai dengan

kebijaksanaan energi dan ekonomi nasional setiap negara, karena komoditas BBM tidak termasuk dalam agenda WTO.

Terhadap dalil para pemohon dimaksud, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa campur tangan Pemerintah dalam kebijakan penentuan harga haruslah menjadi kewenangan yang diutamakan untuk cabang produksi yang penting dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pemerintah dapat mempertimbangkan banyak hal dalam menetapkan kebijakan harga tersebut termasuk harga yang ditawarkan oleh mekanisme pasar. Pasal 28 ayat (2) dan (3) undang-undang tersebut mengutamakan mekanisme persaingan dan baru kemudian campur tangan Pemerintah sebatas menyangkut golongan masyarakat tertentu, sehingga tidak menjamin makna prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, guna mencegah timbulnya praktik yang kuat memakan yang lemah. Menurut Mahkamah, seharusnya harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi dalam negeri ditetapkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Oleh karena itu, bila penentuan harga BBM hanya didasarkan pada mekanisme pasar maka ia bersifat inkonstitusional. Kepentingan golongan masyarakat tertentu harus diutamakan sebelum menaikan harga BBM.

Pemenuhan kebutuhan dalam negeri

Para Pemohon mempersoalkan ketentuan dalam UU Migas yang menyebutkan bahwa: "Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri." Ketentuan tersebut dapat mengakibatkan pihak Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap tidak melaksanakan tanggungjawabnya untuk turut memenuhi kebutuhan BBM dalam rangka penjabaran Pasal 33 ayat (3) yaitu prinsip sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan mengutamakan kebutuhan dalam negeri.

Mahkamah menilai bahwa prinsip sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam cabang produksi migas mengandung pengertian bukan hanya harga murah maupun mutu yang baik, tetapi juga adanya jaminan ketersediaan BBM dan pasokan bagi seluruh lapisan masyarakat. Dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) undang-undang tersebut yang mencantumkan kata-kata "paling banyak" maka hanya ada pagu atas (patokan persentase tertinggi) tanpa memberikan batasan pagu terendah, hal ini dapat saja digunakan oleh pelaku usaha sebagai alasan yuridis untuk hanya menyerahkan bagiannya dengan persentase serendah-rendahnya (misalnya hingga 0,1%). Oleh karena itu, Mahkamah menganggap kata-kata "paling banyak" dalam anak kalimat ".... wajib menyerahkan paling banyak 25% (duapuluh lima persen) ..." harus dihapuskan karena bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi meyakini bahwa pemenuhan kebutuhan dalam negeri harus diutamakan dan tidak boleh dibatasi hanya paling banyak 25% dari bagian hasil produksi minyak dan/atau gas bumi dari badan usaha tetap di bidang perminyakan dan gas.

3. PUU Kehutanan I: Konstitusionalitas tambang di dalam kawasan hutan lindung

Pemohon dalam pengujian UU No. 19 Tahun 2004 yang merupakan perubahan atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terdiri dari 11 (sebelas) lembaga swadaya masyarakat yang bergerak atas dasar kepedulian terhadap lingkungan hidup dan penghormatan, pemajuan, perlindungan, serta penegakan hukum dan keadilan, demokrasi, serta hak asasi manusia, dan 81 (delapan puluh satu) orang Warga Negara Indonesia (WNI) sebagai perseorangan yang meliputi para warga masyarakat yang tinggal di lokasi beroperasinya 13 (tiga belas) perusahaan pertambangan di hutan lindung yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden No. 41 Tahun 2004 dan para warga masyarakat aktivis lingkungan, serta para mahasiswa anggota organisasi pecinta alam.

Perkara itu diregistrasi di Mahkamah Konstitusi dengan Nomor Perkara 003/PUU-III/2005. Pengujian yang dimohonkan adalah pengujian formil atas pembentukan Perpu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Kehutanan yang kemudian disahkan oleh DPR menjadi UU No 19 Tahun 2004 tentang Perubahan UU Kehutanan. Selain pengujian formil, pemohon juga mengajukan pengujian materil dengan mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 83A dan Pasal 83B yang tersebut yang berbunyi: "Semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud." Ketentuan tersebut merubah makna larangan kegiatan pertambangan di dalam kawasan hutan lindung yang sudah diatur sebelumnya dalam Pasal 38 ayat (4) yang berbunyi "Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka". Mahkamah Konstitusi menolak permohonan permohon tersebut yang putusannya dibacakan dalam sidang terbuka pada hari kamis, 7 Juli 2005.

Konstitusionalitas tambang di dalam kawasan hutan lindung

Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa Pasal 83A Perpu No. 1 Tahun 2004 memang merupakan penyimpangan sementara ketentuan Pasal 38 ayat (4) yang berbunyi "Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka." Sifat sementaranya adalah pada kata-kata "Sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud." Sehingga, pada dasarnya penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung tetap dilarang di Indonesia, kalau pun ada penyimpangan sifatnya adalah transisional (sementara). Dalam hal ini, meskipun Mahkamah Konstitusi sependapat dengan seluruh dalil para Pemohon tentang berbagai bahaya dan dampak negatif penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung, tetapi Mahkamah Konstitusi juga dapat memahami alasan pembentuk undang-undang tentang perlunya ketentuan

yang bersifat transisional yang diberlakukan bagi suatu pelanjutan keadaan hukum atau hak-hak yang telah diperoleh (*vested rights/ acquired rights*), yaitu izin atau perjanjian yang telah diperoleh perusahan pertambangan sebelum berlakunya UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Oleh karena itu, sebenarnya secara limitatif, pertambangan terbuka di dalam kawasan hutan lindung diperbolehkan sementara waktu untuk perusahaan yang sedang beroperasi pada saat UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dibuat. Kedepan, keberadaan penambangan baru yang dilakukan secara terbuka di atas kawasan hutan lindung adalah hal yang bertentangan dengan Pasal 38 ayat (4) UU Kehutanan.

Tidak tumpang tindih kebijakan

Catatan penting lain yang disampaikan Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut adalah bahwa seharusnya Pemerintah konsisten dan memiliki ukuran-ukuran yang obyektif dalam menentukan apakah suatu kawasan hutan merupakan kawasan hutan lindung atau bukan, agar memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang berkepentingan. Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan bahwa perlu ada koordinasi yang baik antara departemen yang membawahkan sektor kehutanan dengan departemen yang membawahkan sektor pertambangan, agar jangan terjadi tumpang tindih dan kekacauan kebijakan. Kejelasan tentang penentuan fungsi kawasan hutan dan kejelasan tentang pembagian kewenangan antara instansi pemerintah merupakan hal yang penting untuk menjadikan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya menjadi berguna untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Mahkamah Konstitusi, juga menyampaikan bahwa UU No. 19 Tahun 2004 juncto Perpu No. 1 Tahun 2004 secara substansial tidaklah inkonstitusional sepanjang dalam pelaksanaannya izin-izin atau perjanjian-perjanjian yang telah ada sebelum berlakunya UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyesuaikan dengan undang-undang tersebut, setidak-tidaknya bagi perusahaan-perusahan yang

masih dalam tahap studi kelayakan dan eksplorasi. Dengan kata lain, perusahaan yang memperoleh izin untuk melakukan penambangan terbuka di atas kawasan hutan lindung tetap tunduk kepada aturan yang terdapat di dalam UU No. 1 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pengawasan yang kuat

Mahkamah Konstitusi menekankan perlunya pemerintah memperkuat fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*) terhadap beroperasinya pertambangan di dalam kawasan hutan lindung. Pemerintah harus melakukan pemantauan, evaluasi, dan pengawasan dengan melihat dari sisi biaya dan manfaat (*cost and benefit*) yang diberikan kepada masyarakat, bangsa dan negara, dan melakukan perubahan syarat-syarat kontrak karya untuk mengantisipasi dampak negatif kegiatan penambangan terhadap lingkungan hidup yang disertai dengan kewajiban untuk merehabilitasi atau memperkecil dampak negatif demi kepentingan generasi sekarang maupun generasi mendatang. Pemantauan, evaluasi, dan pengawasan harus bermuara pada keberanian melakukan penindakan berupa pencabutan izin penambangan jikalau terjadi pelanggaran syarat-syarat izin penambangan yang ditentukan. Pengawasan merupakan suatu konsekuensi dari pemberian izin kepada perusahaan di bidang pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya. Pemberian izin tanpa diikuti dengan pengawasan yang kuat membuat penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya menjadi melemah dan semakin sulit untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.

4. PUU Sumber Daya Air: Komersialisasi air

Pengujian UU Sumber Daya Air (UU No. 7 Tahun 2004) dapat disebut sebagai pengujian undang-undang yang paling banyak pemohonnya sepanjang Mahkamah Konstitusi berdiri. Pengujian undang-undang tersebut diajukan oleh lima kelompok pemohon antara lain: Munarman, S.H., dkk sebanyak 53 WNI (Pemohon I), Longgena Ginting, dkk, sebanyak 16 WNI (Pemohon II), Zumrotun, dkk sebanyak 868 WNI (Pemohon III), Suta Widhya (Pemohon IV),

dan Suyanto, dkk sebanyak 2063 WNI (Pemohon V). Perkara itu registrasi oleh kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dengan Nomor Perkara 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005. Para pemohon mengajukan permohonan pengujian formil dan pengujian materil terhadap 19 pasal dalam UU Sumber Daya Air. Dalam putusan yang dibacakan tanggal 19 Juli tersebut, Mahkamah Konstitusi menolak keseluruhan permohonan dengan menerapkan klausula *conditionaly constitusional* untuk pertama kalinya.

Para pemohon mendalilkan bahwa 19 Pasal dalam UU Sumber Daya Air bertentangan dengan UUD 1945 karena mengadopsi privatisasi/swastanisasi dan komersialisasi atas sumber daya air sehingga mengubah fungsi sosial air menjadi komoditas ekonomi semata sehingga air berubah menjadi barang komersial. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi berpendapat meskipun UU Sumber Daya Air membuka peluang peran swasta untuk mendapatkan hak guna usaha air dan izin pengusahaan sumber daya air, tetapi hal itu tidak akan mengakibatkan penguasaan air jatuh ke tangan swasta. Ada dua hal penting yang dapat dicatat dari putusan pengujian UU Sumber Daya Air, yaitu penegasan oleh Mahkamah Konstitusi bahwa akses terhadap pasokan air bersih merupakan hak asasi manusia dan kedua persoalan komersialisasi air yang didalilkan oleh pemohon.

Akses terhadap pasokan air bersih sebagai hak asasi manusia

Di dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa fungsi air memang sangat perlu bagi kehidupan manusia dan dapat dikatakan sebagai kebutuhan yang demikian pentingnya sebagaimana kebutuhan makhluk hidup terhadap oksigen (udara). Akses tehadap pasokan air bersih telah diakui sebagai hak asasi manusia yang dijabarkan dari:

(a) Piagam pembentukan World Health Organization 1946 yang menyatakan bahwa penikmatan tertinggi standar kesehatan manusia merupakan salah satu hak asasi setiap manusia;

(b) Pasal 25 Universal Declaration of Human Rights yang menyatakan: *"Setiap orang berhak untuk standar hidup yang layak untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya";*

(c) Pasal 12 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights yang menyatakan: "*Negara-negara pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi kesehatan fisik dan mental*".

(d) Pasal 24 (1) Convention on the Rights of Child (1989) yang menyatakan: *"Setiap negara pihak yang mengakui hak anak untuk menikmati standar tertinggi kesehatan dan fasilitas untuk pengobatan penyakit dan rehabilitasi kesehatan. Negara-negara pihak harus berusaha menjamin bahwa tidak seorang pun dapat dirampas haknya untuk mengakses pelayanan kesehatan".*[47]

Sebagaimana hak-hak asasi manusia lainnya posisi negara dalam hubungannya dengan kewajibannya yang ditimbulkan oleh hak asasi manusia, negara harus menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhinya (*to fulfill*). Tanggung jawab negara tersebut mewajibkan kepada negara untuk menjamin agar setiap orang dapat memenuhi kebutuhan akan air. Ketiga aspek hak asasi yang harus dijamin oleh negara, yaitu penghormatan, perlindungan dan pemenuhan, tidak hanya menyangkut kebutuhan sekarang tetapi harus juga dijamin kesinambungannya untuk masa depan karena secara langsung menyangkut eksistensi manusia.

---

[47](a) Charter of the establishment *World Health Organization* 1946: *the enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being;* (b) *Article 25 Universal Declaration of Human Rights*: *"Everyone has the right to standard of living adequate for the health and well- being of himself and of his family";* (c) *Article 12 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*: *The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highestattainable standard of physical and mental health;* (d) *Article 24 (1) Convention on the Rights of Child (1989): States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health. States Parties shall strive to ensure that no child is deprived of his or her right of access to such health care services.*

Komersialisasi air

Para Pemohon mendalilkan UU SDA menyebabkan komersialisasi terhadap air karena menganut prinsip "Penerima manfaat jasa pengelolaan sumber daya air wajib menanggung biaya pengelolaan" sesuai dengan jasa yang dipergunakan. Namun Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa prinsip ini justru menempatkan air tidak sebagai objek untuk dikenai harga secara ekonomi, karenanya tidak ada harga air sebagai komponen dalam menghitung jumlah yang harus dibayar oleh penerima manfaat. Oleh karenanya prinsip ini tidak bersifat komersial.

Prinsip "Penerima manfaat membayar pengelolaan sumber daya air" dalam pelaksanaannya tidak dikenakan kepada pengguna air untuk keperluan sehari-hari, dan untuk kepentingan sosial serta keselamatan umum. Petani pemakai air, pengguna air untuk keperluan pertanian rakyat dibebaskan dari kewajiban membiayai jasa pengelolaan sumber daya air. Pemanfaatan sumber daya air untuk menunjang perekonomian rakyat skala kecil seharusnya ditetapkan secara berbeda dengan pemanfaatan sumber daya air industri besar. Dengan demikian penerapan prinsip ini mempertimbangkan nilai keadilan. Menurut Mahkamah Konstitusi, apabila prinsip ini tidak diterapkan, yang berarti tidak ada kewajiban menanggung biaya pengelolaan sama sekali oleh penerima manfaat, maka jelas yang diuntungkan adalah mereka yang banyak memanfaatkan sumber daya air, yaitu kalangan industri swasta besar, dimana hal ini tentunya menimbulkan ketidakadilan.

5. PUU Kehutanan II: Kriminalisasi alat pengangkutan hasil hutan ilegal

H.M. Yunus dan H. Abd.Rasyid Gani, ketua dan sekjen Persatuan Pengusaha Pelayaran Rakyat mengajukan pengujian terhadap ketentuan di dalam UU Kehutanan yang berkaitan dengan kriminalisasi terhadap pengangkutan kayu hasil kejahatan kehutanan dengan registrasi Perkara No. 013/PUU-III/2005. Hal ini berkaitan dengan dicantumkannya kata "Pengangkutan" atau kata

“Mengangkut” atau kata “Alat angkut” sebagai tindak pidana dalam UU Kehutanan. Mahkamah Konsitusi dalam putusannya yang dibacakan pada tanggal 13 September 2005 menyatakan pemohon tidak dapat diterima *(niet ontvankelijk verklaard)*.

Pemisahan antara substansi norma dan keberlakuannya

Dalam putusan itu Mahkamah Konsitusi kembali menegaskan bahwa antara substansi norma dan keberlakukan norma adalah dua hal yang terpisah. Mahkamah Konstitusi hanya menguji substansi norma yang dianggap bertentangan dengan konstitusi, tidak mengadili keberlakuan atau penerapan norma hukum. Sebagaimana disampaikan oleh Mahkamah Konstitusi bahwa uraian pemohon dan keterangan yang diperoleh dalam persidangan, kerugian yang dialaminya karena alat yang dia miliki disita oleh negara karena kedapatan mengangkut hasil hutan illegal terjadi adalah karena pelaksanaan penegakan hukum di lapangan yang dilakukan oleh para aparatur penegak hukum (Polisi Kehutanan, POLRI, TNI-AL), bukan karena sifat dari norma yang bertentangan dengan konstitusi. Mahkamah Konstitusi juga menyampaikan bahwa seandainya pun benar bahwa dalam pelaksanaan penegakan hukum di lapangan terdapat ekses yang merugikan atau dapat diduga merugikan hak-hak pemohon, namun hal dimaksud tidak berkaitan dengan persoalan konstitusionalitas undang-undang yang dimohonkan pengujian.

UU Kehutanan tidak konservatif

Mahkamah Konstitusi membantah anggapan dari pemohon yang menyatakan bahwa UU Kehutanan bersifat konservatif sehingga merugikan pemohon. Justru sebaliknya, menurut Mahkamah Konstitusi, politik hukum kehutanan Indonesia melalui UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi manusia Indonesia sekarang dan generasi yang akan datang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang sehat dan dalam rangka implementasi pembangunan nasional yang berkesinambungan *(sustainable development)* sesuai dengan

ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, khususnya di bidang pembangunan kehutanan dan lingkungan hidup. Namun pandangan ini berubah kemudian pada saat pengujian UU Kehutanan lain dalam Perkara No. 45/PUU-IX/2011 yang akan diulas pada salah satu bagian di dalam bab ini.

6. PUU Kehutanan III: Perampasan alat pengangkutan hasil kejahatan hutan

Hendra Sugiharto mewakili PT. Astra Sedaya Finance mengajukan pengujian terhadap UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang diregistrasi oleh Mahkamah Konstitusi sebagai perkara No. 021/PUU-III/2005. Pada intinya permohonan ini menguji ketentuan Pasal 78 ayat (15) yang berbunyi "Semua hasil hutan dari hasil kejahatan dan pelanggaran dan atau alat angkutnya yang dipergunakan untuk melakukan kejahatan dan atau pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal ini dirampas untuk Negara," beserta penjelasannya yang berbunyi "Yang termasuk alat angkut, antara lain, kapal, tongkang, truk, trailer, ponton, tugboat, perahu layar, helikopter, dan lain-lain."

Menurut pemohon, ketentuan tersebut telah memungkinkan terjadinya perampasan hak milik secara sewenang-wenang, meskipun barang atau alat angkut yang dirampas tersebut bukan milik pelaku kejahatan dan/atau pelanggaran yang dimaksud, melainkan milik pihak ketiga yang beritikad baik yang seharusnya dilindungi. Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon yang dibacakan dalam sidang terbuka pada hari Rabu, 1 Maret 2006.

Hak milik tidak bersifat absolut

Persoalan yang diperkarakan ini berkaitan dengan jaminan terhadap hak milik, yang menurut Mahkamah Konstitusi, berdasarkan UUD 1945 hak milik itu bukanlah merupakan HAM yang bersifat absolut, tetapi dalam pelaksanaannya wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata

untuk antara lain kepentingan keamanan dan ketertiban umum. Keberadaan Pasal 78 ayat (15) UU Kehutanan yang menjadi pokok permohonan adalah untuk melindungi kepentingan nasional, khususnya keamanan kekayaan negara dan lingkungan hidup dari kejahatan pembalakan liar (*illegal logging)* yang merajalela yang secara tidak langsung juga mengganggu dan bahkan membahayakan hak asasi orang lain atau masyarakat umum, merugikan negara, membahayakan ekosistem, dan kelangsungan kehidupan.

Kerugian yang dialami oleh pemohon berupa perampasan barang-barang (truk) yang merupakan hak kepemilikan pemohon dalam perkara Pidana di PN Sengeti dipandang oleh Mahkamah Konstitusi sebagai persoalan penerapan hukum, bukan merupakan persoalan konstitusionalitas norma yang terkandung dalam Pasal 78 ayat (15) UU Kehutanan.

Dengan kata lain, tidak setiap perampasan hak milik serta-merta bertentangan dengan UUD 1945. Perampasan hak milik dapat dibenarkan sepanjang dilakukan sesuai dengan prinsip *due process of law* atau sesuai dengan prosedur peraturan perundang-undangan, terlebih lagi terhadap hak milik yang lahir karena konstruksi hukum (*legal construction*) seperti hak yang diberikan oleh negara, bukan hak asasi yang melekat pada manusia sebagai hak asasi. Namun demikian, terlepas dari keabsahan perampasan hak milik sepanjang dilakukan sesuai dengan prinsip *due process of law* di atas, hak milik dari pihak ketiga yang beritikad baik (*ter goeder trouw, good faith)* tetap harus dilindungi.

7. PUU Penetapan Luas Tanah Pertanian

Pemohon pengujian UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (UU PLTP) adalah Yusri Adrisoma yang merupakan ahli waris dari pihak (Dukrim bin Suta) yang tanahnya terkena pembatasan oleh UU PLPT. Permohonan dengan registrasi Perkara Nomor 11/PUU-V/2007 itu pada intinya meminta Mahkamah Konstitusi untuk mencabut Pasal 10 ayat (3), ayat (4), dan Penjelasan Pasal 10 dan Pasal 11 UU PLTP mengenai jatuhnya tanah

kepada negara tanpa hak menuntut ganti rugi apapun apabila terjadi tindak pidana. Sebenarnya permohonan tersebut tidak duji terhadap Pasal 33 UUD 1945, tetapi terhadap Pasal 28D ayat (1) Pasal 28H ayat (4), Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Namun di dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi memberikan penjelasan baru terhadap Pasal 33 UUD 1945 berkaitan dengan pembatasan penguasaan tanah oleh warga negara dan badan hukum.

Dalam putusan yang dibacakan pada 20 September 2007 tersebut, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan permohon. Mahkamah Konstitusi berpendapat ketentuan di dalam UU PLTP, yang mengatur batas maksimal luas tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh perorangan/keluarga warga negara Indonesia, telah memberikan aturan yang jelas atau memberikan kepastian hukum *(rechtszekerheid)* dalam rangka penataan ulang kepemilikan tanah *(landreform)* khususnya tanah pertanian. Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi menyampaikan bahwa penataan ulang kepemilikan tanah bersesuaian dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UUPA, dan UU PLTP yang mencerminkan tanah dan kepemilikannya memiliki fungsi sosial.

Berkaitan dengan Pasal 10 ayat (3) UU PLTP yang mengatur bahwa tanah kelebihan akan jatuh pada negara tanpa hak untuk menuntut ganti kerugian berupa apa pun, dinilai Mahkamah tidak bertentangan dengan UUD 1945. Apalagi UUPA mengatur bahwa ganti rugi diberikan jika tanah yang disita negara tersebut diserahkan sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam UU 56 Tahun 1960.

Pemohon juga mendalilkan bahwa UU PLTP melanggar hak miliki pribadi yang memiliki sifat terkuat dan terpenuh sehingga tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun sebagaimana dinyatakan di dalam konstitusi. Menurut Mahkamah, pemberian sifat terkuat dan terpenuh terhadap hak milik, sesuai dengan Penjelasan Pasal 20 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria (UUPA), tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak mutlak yang tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sebagaimana hak *eigendom* menurut pengertian *Burgerlijk Wetboek*. Karena sifat yang demikian bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Padahal UU PA maupun UU PLTP berlandaskan

hukum adat. Kata-kata "terkuat dan terpenuh" dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak lainnya.

8. PUU Migas II: Persetujuan DPR untuk Kontrak Kerjasama di bidang Migas

Zainal Arifin, Sonny Keraf, Alvin Lie, Ismayatun, Hendarso Hadiparmono, Bambang Wuryanto, Dradjad Wibowo, dan Tjatur Sapto Edy adalah berdelapan anggota DPR RI yang mengajukan pengujian UU 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang diregistrasi di Mahkamah Konstitusi dengan Perkara No. 20/PUU-V/2007. Pokok permohonan dari perkara ini adalah Pasal 11 ayat (2) UU Migas yang berbunyi: "Setiap Kontrak Kerja Sama yang sudah ditandatangani harus diberitahukan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia." Ketentuan itu dianggap bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: "Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Pada intinya pemohon mendalilkan bahwa semestinya kontrak kerjasama tidak saja diberitahukan secara tertulis oleh pemerintah kepada DPR, melainkan harus dengan persetujuan DPR.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya yang dibacakan pada 17 Desember 2007 memutuskan permohonan para pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Alasan utama dari tidak diterimanya permohonan tersebut adalah karena para pemohon merupakan anggota DPR sehingga tidak memenuhi *legal standing* sebagai perorangan warga negara dalam mengajukan permohonan.

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa substansi persoalan dalam permohonan itu adalah persoalan *legislative review*, bukan *judicial review*. Sebab, jika DPR menganggap hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Pasal 11 Ayat (2) UU

Migas, sementara kewenangan untuk membentuk dan mengubah undang-undang ada di tangannya sendiri, maka tentu sangatlah ganjil jika DPR mengajukan permohonan pengujian undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi. Sebab, jika demikian, berarti DPR mempersoalkan konstitusionalitas hasil tindakannya sendiri di hadapan Mahkamah Konstitusi. Jika seandainya DPR alpa, sehingga membentuk undang-undang yang merugikan hak konstitusionalnya sendiri, sesuatu yang sulit dibayangkan dapat terjadi, maka tidak terdapat halangan konstitusional apa pun baginya untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang tersebut.

9. PUU Penanaman Modal: Modal asing dan perpanjangan di muka hak atas tanah

Terdapat dua permohonan dalam pengujian UU Penanaman Modal (UU No. 25 Tahun 2007). Pemohon I terdiri dari 1. Diah Astuti (PBHI); 2. Henry Saragih (FSPI); 3. Muhammad Nur Uddin (API); 4. Dwi Astuti (YBDS); 5. Salma Safitri Rahayaan (PSP); 6. Sutrisno (FSBJ); 7. Khalid Muhammad (WALHI); 8. Usep Setiawan (KPA); 9. Ade Rustina Sitompul (SHMI); dan 10. Yuni Pristiwati (ASPPUK). Sementara itu, pemohon II terdiri dari 1. Daipin; 2. Halusi Thabrani; 3. H. Sujianto; dkk. (Pemohon II). Para pemohon dalam perkara No. 21-22/PUU-V/2007 itu mempersoalkan ketentuan di dalam UU Penanaman Modal berkaitan dengan perpanjangan di muka terhadap hak atas tanah beserta sejumlah ketentuan lainnya yang memberikan "karpet merah" kepada investor. Dalam putusan yang dibacakan pada 25 Maret 2008 tersebut Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan oleh pemohon.

Konstitusionalitas modal asing

UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal tidak lagi membeda-bedakan antara modal asing dan modal dalam negeri. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan dalam UU Penanaman Modal yang memperlakukan sama atas modal tanpa membedakan

asal negaranya,[48] berkesesuaian dengan asas *National Treatment Clause* dan *Most favoured Nation* yang telah lebih dahulu telah dimuat dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* (*GATT*) dan kemudian dalam *Agreement Establishing The World Trade Organization*, yang telah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 7 Tahun 1994, sebagai satu asas dalam perdagangan dunia. Dalam OECD *Council Decision*, sebagai satu *Declaration on International Investment and Multinational Investment and Multinational Enterprises*, dimuat apa yang disebut sebagai *National Treatment Clause*, yang dirumuskan sebagai komitmen negara anggota untuk memperlakukan semua kegiatan usaha yang berlangsung di wilayahnya, baik nasional maupun yang dikuasai oleh orang asing, dengan tidak berbeda dengan usaha domestik dalam situasi yang sama.

Sesuai dengan semangat untuk mengintegrasikan perekonomin Indonesia dengan perekonomian global, UU Penanaman Modal juga mengatur hampir semua jenis usaha dapat terbuka bagi modal asing kecuali yang dinyatakan tertutup oleh undang-undang. Terkait dengan hal ini, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa yang lebih mendasar bukanlah persoalan tertutup atau terbuka bagi modal asing, melainkan pada persoalan yang jauh lebih mendasar yaitu apakah negara akan mampu melaksanakan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) jika terhadap suatu bidang usaha dinyatakan terbuka bagi penanaman modal sehingga tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat itu tetap terjamin.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi berpendapat apabila terdapat keraguan akan kemampuan negara untuk melaksanakan keempat unsur yang melekat dalam pengertian "dikuasai oleh negara" itu yang mengakibatkan terancamnya tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka adalah tepat jika terhadap bidang-bidang usaha tersebut dinyatakan sebagai bidang-bidang yang tertutup bagi penanaman modal, baik asing maupun dalam negeri. Pada titik ini,

[48]Pasal 3 Ayat (1) UU Penanaman Modal berbunyi, "Penanaman modal diselenggarakan berdasarkan asas: a) kepastian hukum, b) keterbukaan, c) akuntabilitas dan d) perlakuan yang sama dan tidak membedakan asal negara."

Mahkamah Konstitusi mengelak membatalkan suatu ketentuan yang dimohonkan oleh pemohon dengan mengalihkan persoalan itu pada persoalan bagaimana suatu norma diterapkan dari pada konstitusionalitas norma itu sendiri.

Perpanjangan dimuka hak atas tanah

Isu konstitusional lainnya dalam permohonan pengujian UU Penanaman Modal terkait dengan perpanjangan di muka hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) UU Penanaman Modal.[49] Pada intinya pertanyaan yang hendak dijawab adalah: apakah pemberian hak-hak atas tanah yang dapat diperpanjang di muka, sekaligus sebagai fasilitas kepada perusahaan penanaman modal, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 22 ayat (1)

---

[49]Pasal 22 ayat (1) UU Penanaman Modal berbunyi: Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus dan dapat diperbarui kembali atas permohonan penanam modal, berupa:

a. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun
b. Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun; dan
c. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun

Sementara itu, Pasal 22 ayat (2) UU Penanaman Modal berbunyi: Hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus untuk kegiatan penanaman modal, dengan persyaratan antara lain:

a. Penanaman modal yang dilakukan dalam jangka panjang dan terkait dengan perubahan struktur perekonomian Indonesia yang lebih berdaya saing;
b. Penanaman modal dengan tingkat risiko penanaman modal yang memerlukan pengembalian modal dalam jangka panjang sesuai dengan jenis kegiatan penanaman modal yang dilakukan ;
c. Penanaman modal yang tidak memerlukan area yang luas;
d. Penanaman modal dengan menggunakan hak atas tanah negara; dan
e. Penanaman modal yang tidak mengganggu rasa keadilan masyarakat dan tidak merugikan kepentingan umum.

dan ayat (2) bertentangan dengan pengertian "dikuasai oleh negara" yang dimaksud Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan bertentangan dengan demokrasi ekonomi yang dimaksud Pasal 33 ayat (4) UUD 1945?

Terhadap pertanyaan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat ketika pemberian hak-hak atas tanah demikian (HGU, HGB, dan Hak Pakai) diberikan dengan perpanjangan di muka sekaligus dapat mengurangi, sekalipun tidak meniadakan, prinsip penguasaan oleh negara. Dalam hal ini berkenaan dengan kewenangan negara untuk melakukan tindakan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) dan pengelolaan (*beheersdaad*). Alasannya, karena meskipun terdapat ketentuan yang memungkinkan negara dalam hal ini Pemerintah untuk menghentikan atau membatalkan hak-hak atas tanah, namun oleh karena hak-hak atas tanah dimaksud dinyatakan dapat diperpanjang di muka sekaligus, maka kewenangan kontrol oleh negara untuk melakukan tindakan pengawasan (*toezichthoudens daad*) maupun pengelolaan (*beheersdaad*) menjadi berkurang atau bahkan terhalang. Ketentuan yang dimaksud tersebut telah mengurangi, memperlemah, atau bahkan dalam keadaan tertentu menghilangkan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi. Khusus mengenai pemberian, perpanjangan, dan pembaruan hak-hak atas tanah (HGU, HGB, dan Hak Pakai) berlaku ketentuan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Tafsir terhadap demokrasi ekonomi

Dalam putusan pengujian UU Penanaman Modal, Mahkamah Konstitusi menjabarkan asas-asas demokrasi ekonomi yang diturunkan dari Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Asas-asas dari Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang merupakan ayat tambahan hasil amandemen UUD 1945 dikaitkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan persoalan penanaman modal sebagai berikut: (1) Asas efisiensi berkeadilan adalah asas yang mengedepankan efisiensi berkeadilan dalam usaha untuk mewujudkan iklim usaha yang adil, kondusif, dan

berdaya saing; (2) Asas berkelanjutan adalah asas yang secara terencana mengupayakan berjalannya proses pembangunan melalui penanaman modal untuk menjamin kesejahteraan dan kemajuan dalam segala aspek kehidupan, baik masa kini maupun masa yang akan datang; (3) Asas berwawasan lingkungan adalah asas penanaman modal yang memperhatikan dan mengutamakan perlindungan dan pemeliharaan lingkungan hidup; (4) Asas kemandirian adalah asas yang mengedepankan potensi bangsa dan negara dengan tidak menutup diri pada masuknya modal asing demi terwujudnya pertumbuhan ekonomi; (5) Asas keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional adalah asas yang berupaya menjaga keseimbangan kemajuan ekonomi wilayah dalam kesatuan nasional.

10. PUU Perseroan Terbatas: Tanggung jawab sosial dan lingkungan (TJSL) perusahaan di bidang sumber daya alam

Para pemohon dalam pengujian UU Perseroan Terbatas (No. 40 Tahun 2007), khususnya berkaitan dengan kewajiban tanggungjawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*) antara lain: Muhammad Suleiman Hidayat, Ketua Umum Pengurus Kamar Dagang dan Industri (KADIN), Erwin Aksa, Ketua Umum Badan Pengurus Pusat Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (BPP HIPMI), Fahrina Fahmi Idris, Ketua Umum Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia (IWAPI), PT. Lili Panma diwakili oleh Hariyadi B Sukamdani, PT. Apac Centra Centertex, Tbk diwakili oleh Benny Soetrisno, dan PT. Kreasi Tiga Pilar diwakili oleh Febry Latief. Permohonan dengan regitrasi perkara No. Perkara No. 53/PUU-VI/2008 itu mendalilkan bahwa hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Pasal 74 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas beserta penjelasannya yang menyatakan kewajiban perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam untuk melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan atas pembiayaan perseroan. Pasal 74 ayat (3) UU 40/2007 mengatur sanksi

bagi perseroan yang tidak melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan (TJSL).

Para Pemohon mendalilkan ketentuan tersebut akan menambah biaya produksi dan potensial mengurangi daya saing perusahaan, sehingga para Pemohon tidak dapat menjalankan perusahaan secara optimal. Menurut Pemohon, rumusan *Corporate Sosial Responsibility* (CSR) dalam UU 40/2007 bertentangan dengan prinsip dasar CSR yang bersifat etis, moral dan *voluntair*. Rumusan CSR dalam UU 40/2007 mengakibatkan Pemohon rugi karena adanya pemungutan ganda, yaitu pajak dan dana TJSL. Pengaturan CSR/TJSL pada UU 40/2007 juga bertendensi diskriminatif karena hanya mewajibkan CSR kepada perseroan yang menjalankan kegiatan usaha yang berkaitan dengan sumber daya alam. Kewajiban CSR/TJSL juga tidak dikenakan kepada Koperasi, CV, Firma, dan Usaha Dagang.

Dalam putusan yang dibacakan pada Rabu, 15 April 2009, Mahkamah Konstitusi tidak dapat menerima sebagian permohonan karena legal standing, menolak permohonan pengujian formil dan juga menolak secara keseluruhan pengujian materil yang diajukan oleh pemohon.

Perbedaan CSR dengan TJSL

Pemerintah memberikan keterangan yang pada pokoknya menyatakan bahwa konsep TJSL sebagaimana dimaksud Pasal 74 UU 40/2007 berbeda dengan konsep CSR sebagaimana dipahami dan dilaksanakan oleh kalangan dunia usaha. Perbedaan mendasar TJSL dengan CSR adalah menyangkut tiga hal, yaitu hukum, pembiayaan, dan sanksi. Secara hukum TJSL hanya diwajibkan kepada perseroan yang melaksanakan kegiatan usaha di bidang sumber daya alam dan/atau yang berkaitan dengan sumber daya alam, sedangkan CSR diwajibkan kepada semua perseroan. Pembiayaan TJSL dibebankan pada biaya operasional perseroan yang besarnya ditentukan berdasar kepatutan dan kewajaran, sedangkan pembiayaan CSR diambil dari laba bersih perseroan. Pelanggaran TJSL dikenakan sanksi sesuai

perundang-undangan sektoral, sedangkan pelanggaran CSR hanya merupakan sanksi moral.

Di dalam persidangan perkara itu, DPR memberikan keterangan yang pada pokoknya menyatakan bahwa TJSL yang diatur dalam Pasal 74 UU 40/2007 telah sesuai dengan falsafah bangsa Indonesia; berasaskan kekeluargaan dan bukan individualistik. Hal tersebut berbeda dengan CSR di negara barat yang cenderung pada asas ekonomi kapitalis dan liberal. Pemberlakuan TJSL, menurut DPR, yang diatur dalam Pasal 74 UU 40/2007 justru untuk mencapai kepastian hukum. Karena TJSL ditujukan untuk mendukung terjalinnya hubungan perseroan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat.

TJSL sebagai tanggung jawab untuk bekerjasama

Mahkamah Konstitusi mengemukakan bahwa TJSL merupakan kebijakan negara yang menjadi tanggung jawab bersama untuk bekerjasama (*to cooperate*) antara negara, pelaku bisnis, perusahaan, dan masyarakat. TJSL merupakan *affirmative regulation* yang menurut argumentasi aliran hukum alam bukan saja menuntut untuk ditaati, tetapi menuntut kerja sama antara pemangku kepentingan.

Kerusakan sumber daya alam dan lingkungan di Indonesia mengarahkan bahwa peranan negara dengan hak menguasai atas bumi, air, udara, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, termasuk hak untuk mengatur, mengusahakan, memelihara dan mengawasi, tidak boleh dikurangi atau bahkan diabaikan. Negara, masyarakat, dan perusahaan yang bergerak dalam eksploitasi dan pemanfaatan sumber daya alam harus ikut bertanggung jawab baik secara moral maupun hukum terhadap dampak negatif atas kerusakan lingkungan tersebut. Prinsip *pareto superiority* harus diterapkan, yaitu membangun dan mendapat keuntungan tanpa mengorbankan kepentingan orang lain.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penormaan TJSL menjadi kewajiban hukum merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang. Kebijakan hukum tersebut

didasari adanya kondisi sosial dan lingkungan yang rusak sehingga mengakibatkan kerugian bagi masyarakat dan lingkungan. Terlebih, hubungan antara moral dan etik dengan hukum adalah bersifat gradual, dimana hukum merupakan formalisasi atau legalisasi dari nilai-nilai moral. Dalam hubungan ini, nilai-nilai moral dan etik yang diterima secara sukarela (*voluntary*) dan dianggap penting dapat saja diubah secara gradual menjadi hukum atau undang-undang agar lebih mengikat sebagai norma kewajiban.

Dengan mendasarkan pada pandangan John Rawls, Mahkamah menilai penormaan CSR dalam Pasal 74 UU 40/2007 telah mencerminkan keadilan sosial. Dalam masyarakat yang menjalankan persaingan pasar bebas, apabila terdapat kepentingan yang berbeda disebabkan adanya perbedaan sosial ekonomi, maka kebijakan harus lebih mengutamakan kepentingan mereka yang paling kurang diuntungkan (*the least advantage*). Dengan demikian maka tingkat kesenjangan sosial tidak semakin lebar dan akan lebih mendekatkan pada keadilan sosial. TJSL dapat dilihat sebagai sarana untuk menciptakan keadilan sekaligus memberikan keadilan pada generasi yang akan datang (*the just saving principle*).

Menurut Mahkamah Konstitusi, pengaturan TJSL bagi perseroan yang mengelola sumber daya alam berkaitan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, meskipun para pemohon tidak mendalilkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai alat uji konstitusional permohonannya. Sehingga negara berhak untuk mengatur persoalan TJSL di bidang sumber daya alam secara berbeda.

Pemohon mendalilkan bahwa perubahan sifat CSR dari tanggung jawab moral menjadi kewajiban hukum telah meniadakan konsep demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 khususnya frasa efisiensi berkeadilan. Terhadap dalil ini, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa sistem perekonomian Indonesia sebagaimana yang tertera dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah sistem perekonomian yang diselenggarakan atas dasar demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan Iingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Sebagai suatu perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, sistem ekonomi Indonesia bukanlah sistem ekonomi individual liberal. Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya adalah untuk kemakmuran rakyat, oleh karena itu negara yang menguasai sepenuhnya bumi, air, dan kekayaan alam tidak hanya mempunyai kewenangan memungut pajak semata, tetapi harus pula diberikan kewenangan untuk mengatur mengenai bagaimana pengusaha mempunyai kepedulian terhadap lingkungan.

Selain itu, prinsip dasar perekonomian di Indonesia adalah bersifat kerakyatan. Sehingga pengaturan CSR dengan suatu kewajiban hukum harus dilihat sebagai suatu cara pemerintah untuk mendorong perusahaan ikut serta dalam pembangunan ekonomi masyarakat. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi berkesimpulan bahwa penormaan CSR dengan kewajiban hukum telah sejalan dan tidak bertentangan dengan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 khususnya pada frasa efisiensi berkeadilan.

11. PUU BUMN: Restrukturisasi dan Privatisasi BUMN

Pemohon Pekara No. 58/PUU-VI/2008 mengenai pengujian UU BUMN (UU No. 19 Tahun 2003) adalah Mohamad Yusuf Hasibuan dan Reiza Aribowo. Kedua pemohon mempersoalkan restrukturisasi dan privatisasi BUMN dalam UU No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Sejumlah ketentuan yang dianggap bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 dalam UU BUMN tersebut adalah Pasal 1 angka 11 dan angka 12, Pasal 72 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 73, Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 75, Pasal 76 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 77, Pasal 78, Pasal 79 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 80 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 81, Pasal 82, Pasal 83, Pasal 84, Pasal 85 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 86 ayat (1) dan ayat (2) UU 19/2003.

Dalam putusan yang dibacakan pada Jumat, 30 Januari 2009 itu, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa permohonan tidak dapat diterima. Mahkamah berpendapat bahwa hak konstitusional

Pemohon sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang dijadikan dasar pengajuan permohonan sama sekali tidak dirugikan oleh berlakunya pasal-pasal UU 19/2003 yang dimohonkan, baik secara aktual maupun potensial.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pasal-pasal yang dimohonkan pengujiannya, justru melindungi dan menjamin hak-hak konstitusional Pemohon. Dalam putusan itu, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidak menolak privatisasi, asalkan privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara c.*q.* Pemerintah, untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi diantara para pelaku usaha, asalkan kompetisi tersebut tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad)*, dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa Pasal 1 angka 12 UU 19/2003 menentukan bahwa privatisasi adalah penjualan saham persero dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat. Sehingga hal itu sama sekali tidak bertentang dengan semangat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Pemohon sudah diingatkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk melakukan perbaikan permohonan sehingga memperjelas kerugian konstitusional yang dapat dialaminya. Namun, Pemohon tidak berhasil memenuhi syarat-syarat tersebut. Karena perbaikan tidak dilakukan oleh Pemohon, Mahkamah memutuskan tidak perlu mendengar keterangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden (Pemerintah) dan karena itu Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan tidak dapat diterima.

12. PUU Ketenagalistrikan II: Mempertanyakan kembali sistem *Unbundling*

Pemohon dalam Perkara No. 149/PUU-VIII/2009 mengenai pengujian UU Ketenagalistrikan (UU No. 30 Tahun 2009) adalah Ir. Ahmad Daryoko dan Sumadi. Pengujian ini merupakan pengujian terhadap UU Ketenagalistrikan yang baru setelah sebelumnya Mahkamah Konstitusi membatalkan UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Berbeda dengan putusannya terdahulu, kali ini Mahkamah Konstitusi tidak mengabulkan permohonan pemohon, melainkan menolak permohonan pemohon karena sejumlah alasan yang akan disampaikan di bawah ini.

Sebelum menyampaikan pendapatnya terhadap pengujian UU Ketenagalistrikan yang baru yang dibacakan pada tanggal 30 Desember 2010 tersebut, Mahkamah Konstitusi terlebih dahulu mengutip putusan Pengujian UU Ketenagalistrikan yang lama. Mahkamah Konstitusi menyimpulkan ada empat hal mendasar dalam putusan Pengujian UU Ketenagalistrikan sebelumnya menyangkut penguasaan negara atas cabang-cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak serta persoalan pemisahan usaha ketenagalistrikan (*unbundling*). Empat hal mendasar yang dimaksud adalah:

1) Meskipun Pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif, namun tetap menentukan proses pengambilan keputusan atas penentuan kebijakan badan usaha yang bersangkutan;
2) Pasal 33 UUD 1945 tidak melarang privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara;
3) Pasal 33 UUD 1945 juga tidak melarang kompetisi di antara para pelaku usaha, sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang mengusai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar besarnya kemakmuran rakyat;

4) Ketentuan Pasal 16 UU No. 20 Tahun 2002 yang memerintahkan sistem pemisahan/pemecahan usaha ketenagalistrikan (*unbundling system*) dengan pelaku usaha yang berbeda akan semakin membuat terpuruk BUMN yang akan bermuara kepada tidak terjaminnya pasokan listrik kepada semua lapisan masyarakat, baik yang bersifat komersial maupun non-komersial.

Putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya dalam pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan menyatakan bahwa sistem *unbundling* bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 karena tidak sejalan dengan tujuan untuk menyediakan listrik bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum pada dasarnya meliputi jenis usaha pembangkitan tenaga listrik; transmisi tenaga listrik; distribusi tenaga listrik dan/atau penjualan tenaga listrik. Pembagian jenis usaha tersebut di dalam UU No. 30 Tahun 2009 bukanlah pemisahan usaha (*unbundling*).

Adapun Pasal 10 ayat (2) UU 30 No. 2009 tentang Ketenagalistrikan menyatakan bahwa: "Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi." Hal ini menurut pemerintah dan juga diamini oleh Mahkamah Konstitusi berbeda dengan Pasal 16 UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang menyatakan, "Usaha Penyediaan Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dilakukan secara terpisah oleh Badan Usaha yang berbeda." Adanya perbedaan *unbundling* tersebut diperkuat oleh keterangan ahli Pemerintah yaitu Dr. Ir. Rinaldy Dalimi, M.Sc., yang pada pokoknya menerangkan terdapat perbedaan *unbundling* dalam UU No. 20 Tahun 2002 dengan UU No. 30 Tahun 2009. Menurut ahli, definisi *unbundling* adalah adanya pemisahan 3 komponen yaitu (i) pembangkitan tenaga listrik, (ii) transmisi tenaga listrik, (iii) distribusi tenaga listrik. Konsep tersebut terdapat dalam UU No. 20 Tahun 2002 yang sudah dibatalkan oleh Mahkamah, karena bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Sedangkan UU

No. 30 Tahun 2009 tidak mengandung *unbundling* karena tidak memisahkan ketiga jenis usaha ketenagalistrikan tersebut. Meskipun demikian, pada dasarnya melalui UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, peranan swasta masih besar untuk terlibat dalam usaha penyedia tenaga listrik.

Menurut Mahkamah Konstitusi, UU 30/2009 memang membuka kemungkinan pemisahan usaha (*unbundling*) dalam ketenagalistrikan, namun dengan adanya Pasal 3 dan Pasal 4 UU 30/2009, sifat *unbundling* dalam ketentuan tersebut tidak sama dengan *unbundling* dalam UU No. 20 Tahun 2002, karena tarif dasar listrik ditentukan oleh negara, dalam hal ini Pemerintah dan DPR atau pemerintah daerah dan DPRD sesuai tingkatannya. Selain itu, BUMN diberi prioritas utama dalam menangani usaha ketenagalistrikan untuk kepentingan umum. Ketika tidak ada satu pun badan usaha, koperasi, atau swadaya masyarakat yang mampu menyediakan tenaga listrik, UU 30/2009 mewajibkan Pemerintah untuk menyediakannya.

13. PUU Minerba I: Konstitusionalitas ketentuan peralihan UU Minerba

Pemohon dalam perkara Nomor 121/PUU-VII/2009 mengenai pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara adalah Dr. Nunik Elizabeth Merukh dkk sebanyak 32 orang yang terdiri dari individu pengusaha pertambangan dan perusahaan pertambangan. Para pemohon mengajukan pengujian terhadap Pasal 172 UU Minerba yang berbunyi: "Permohonan kontrak karya dan perjanjian karya pengusahaan pertambangan batubara yang telah diajukan kepada Menteri paling lambat 1 (satu) tahun sebelum berlakunya Undang-Undang ini dan sudah mendapat surat persetujuan prinsip atau surat izin penyelidikan pendahuluan tetap dihormati dan dapat diproses perizinannya tanpa melalui lelang berdasarkan Undang-Undang ini." Ketentuan yang dimohonkan khususnya sepanjang frasa "...kepada Menteri paling lambat 1 (satu) tahun..." dan frasa "...dan sudah mendapatkan surat persetujuan

prinsip atau surat izin penyelidikan pendahuluan...". Para pemohon mengajukan permohonan sebab mereka telah mendapatkan izin-izin sebelumnya dari pemerintah daerah, bukan dari menteri. Mahkamah konstitusi dalam putusannya yang dibacakan pada pada hari Rabu, 9 Maret 2011 itu menolak permohonan dari para pemohon.

Ketentuan peralihan dalam perundang-undangan

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menyampaikan bahwa ketentuan peralihan dalam UU Minerba sudah tepat. Bahkan dalam kasus yang diajukan oleh pemohon, jika tidak ada ketentuan peralihan justru merugikan para pemohon, karena terhadap para pemohon diberlakukan lelang, padahal para pemohon telah mengajukan permohonan KK/PKP2B sebelum UU Minerba dibentuk. Lagi pula, permohonan KK/PKP2B yang diajukan oleh para Pemohon telah direspons oleh pemerintah dengan mengeluarkan surat dari Direktur Pembinaan Pengusahaan Mineral dan Batubara. Dengan demikian dalil para Pemohon tidak beralasan hukum.

Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan bahwa "Ketentuan peralihan memuat penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada pada saat peraturan perundang-undangan baru mulai berlaku, agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum." Selain itu, ketentuan peralihan lazimnya memuat asas hukum mengenai hak-hak yang telah diperoleh sebelumnya (*acquired rights* atau *verkregenrechten*) tetap diakui. Di samping itu, ketentuan peralihan (*transitional provision*) diperlukan untuk menjamin kepastian hukum (*rechtszekerheid*) bagi kesinambungan hak, serta mencegah kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).

Fungsi ketentuan peralihan suatu peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar dapat menyelesaikan permasalahan hukum yang akan timbul. Dalam teknik perumusannya ketentuan peralihan dapat menetapkan ketentuan sebagai berikut:

a. Penerapan peraturan perundang-undangan yang baru terhadap keadaan yang terdapat pada waktu peraturan perundang-undangan yang baru itu mulai berlaku;
b. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang baru secara berangsur-angsur;
c. Penyimpangan untuk sementara waktu dari peraturan perundang-undangan yang baru; atau pengaturan khusus bagi keadaan atau hubungan yang sudah ada pada saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan yang baru;

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan yang terkait dengan syarat-syarat untuk memperoleh jaminan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum tersebut merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*) yang menjadi kewenangan dari pembentuk undang-undang. Apabila dilihat dari segi materi syarat-syarat tersebut telah cukup memberikan perlindungan terhadap permohonan KK dan PKP2B yang telah menempuh proses sampai pada tahap yang wajar untuk diberikan imbalan tanpa lelang.

14. PUU Energi: Kewenangan daerah di bidang energi

Pemohon dalam Perkara No. 153/PUU-VII/2009 mengenai pengujian UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi adalah DR. Ir. Safrial, MS yang menjabat sebagai Bupati Tanjung Jabung Barat. Pemohon mengajukan pengujian materil terhadap ketentuan di dalam UU Energi menyangkut kata "daerah" dan "badan usaha." Dua kata tersebut dipersoalkan untuk menunjukan siapa sebenarnya yang paling utama sebagai pengemban hak menguasai negara atas energi antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten. Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon tersebut dalam sidang pembacaan putusan pada tanggal 9 Maret 2011.

Menurut Pemohon kata "daerah" dalam Pasal 11 ayat (2) UU 32 Tahun 2004 memberikan landasan yuridis yang bersifat umum yang menyatakan, "Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan

kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintah daerah yang saling terkait. Tergantung dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan." Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Provinsi Jambi sebagai daerah atasan merasa Iebih berwenang mendapatkan prioritas energi dari Kabupaten Tanjung Jabung Barat di mana sumber energi tersebut berada. Oleh karena itu, menurut pemohon, upaya pemerintah daerah kabupaten untuk mempergunakan sumber-sumber energi untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat menjadi terhalang.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa yang dimaksud dengan "daerah" dalam Pasal 20 ayat (3) UU 30 Tahun 2007 adalah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Kata "daerah" dalam pasal tersebut merupakan ketentuan yang bersifat umum yang menunjuk kepada pengertian kedua daerah tersebut. Dengan demikian, rumusan pasal tersebut sudah jelas, sehingga tidak menimbulkan ketidakpastian hukum sebagaimana didalilkan oleh Pemohon.

Kemudian pemohon juga mendalilkan Pasal 23 ayat (3) UU 30 Tahun 2007 yang menyatakan, "Pengusahaan jasa energi hanya dapat dilakukan oleh badan usaha dan perseorangan," bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karena kata "badan usaha" dalam pasal tersebut *quo* mengandung rumusan yang mengambang, sehingga kata "badan usaha" dapat diinterpretasikan BUMN, BUMD provinsi atau BUMD kabupaten/kota ataupun badan usaha dalam bentuk lainnya. Ketidakjelasan demikian telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi menutup peluang pemerintah kabupaten/kota mengusahakan jasa energi untuk kepentingan dan kesejahteraan serta kemakmuran rakyat Kabupaten Tanjung Jabung Barat. Menurut Pemohon, kata "badan usaha" dalam pasal tersebut harus dimaknai "BUMD kabupaten/kota."

Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pengertian badan usaha telah dengan tegas dinyatakan dalam Pasal 1 angka 12 UU 30 Tahun 2007 yang menyatakan, "Badan usaha adalah perusahaan berbentuk badan hukum yang menjalankan jenis usaha bersifat tetap, terus menerus,

dan didirikan sesuai dengan peraturan perundang undangan, serta bekerja dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia." Sehingga Mahkamah Konstitusi berkesimpulan bahwa "badan usaha" yang tercantum dalam Pasal 23 ayat (3) UU 30 Tahun 2007 meliputi BUMN, BUMD, koperasi, dan badan usaha swasta.

15. PUU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil: HP3, hak masyarakat hukum adat dan tolak ukur penguasaan negara

Para pemohon dalam perkara No. 3/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil terdiri dari Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA), Indonesian Human Rights Committee for Social Justice (IHCS), Pusat Kajian Pembangunan Kelautan dan Peradaban Maritim (PK2PM), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Serikat Petani Indonesia (SPI), Yayasan Bina Desa Sadajiwa (YBDS), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi), Aliansi Petani Indonesia, berserta dengan 27 nelayan.

Pada intinya ada dua masalah konstitusional yang diuji dalam perkara itu, yaitu: (1) Apakah pemberian HP-3 bertentangan prinsip penguasaan negara atas sumber daya alam bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, jaminan konstitusi terhadap hak hidup dan mempertahankan kehidupan bagi masyarakat pesisir, prinsip non-diskrimansi serta prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana didalilkan para Pemohon; dan (2) Apakah penyusunan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, RAPWP-3-K yang tidak mendudukkan masyarakat sebagai peserta musyawarah melanggar hak-hak konstitusional para Pemohon sehingga bertentangan dengan konstitusi. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon pada sidang pembacaan putusan pada tanggal 16 Juni 2011.

a. Inkonstitusionalitas HP3

Menurut Mahkamah konstruksi UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil menempatkan HP-3 sebagai hak kebendaan. Hal itu tergambar pada ciri-ciri HP-3 yang terkandung dalam undang-undang tersebut, yaitu HP-3: (i) Diberikan dalam jangka waktu tertentu yaitu 20 tahun dan terus dapat diperpanjang, (ii) Diberikan dengan luas tertentu, (iii) Dapat beralih, dialihkan dan dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan, (iv) Diberikan sertifikat hak.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut pemberian HP-3 atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil mengakibatkan adanya pengalihan kepemilikan dan penguasaan oleh negara dalam bentuk *single ownership* dan *close ownership* kepada seseorang, kelompok masyarakat atau badan hukum atas wilayah tertentu dari wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yang dapat menutup akses bagi setiap orang atas wilayah yang diberikan HP-3. Akibat selanjutnya dari pemberian HP-3, adalah adanya pengkaplingan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di seluruh Indonesia kecuali pada kawasan konservasi, suaka perikanan, alur pelayaran, kawasan pelabuhan dan pantai umum, sehingga negara mengalihkan tanggung jawab, penguasaan dan pengelolaan wilayah tersebut kepada pemilik HP-3.

Dengan rentang kendali pemerintahan yang sangat luas, mencakup seluruh wilayah Indonesia, pengalihan tanggung jawab yang demikian, akan sulit bagi negara mengontrol secara efektif, baik terhadap pengelolaan wilayah pesisir maupun pulau-pulau kecil. Terlebih lagi dalam soal pengawasan tersebut kemampuan daerah berbeda-beda. Memang benar, menurut undang-undang tersebut pemberian HP-3 hanya terbatas pada zona tertentu yaitu di luar kawasan konservasi, suaka perikanan, alur pelayaran, kawasan pelabuhan dan pantai umum, akan tetapi persoalannya adalah sejauh mana prosentase pembagian antar berbagai kawasan tersebut, tidaklah ditegaskan dalam undang-undang tersebut, sehingga sangat potensial bagian terbesar wilayah Indonesia akan menjadi kawasan HP-3. Pemberian HP-3 juga akan potensial mengancam posisi

masyarakat adat dan nelayan tradisional yang menggantungkan hidupnya secara turun temurun dari sumber daya yang ada pada perairan pesisir dan pulau-pulau kecil, karena keterbatasan mereka untuk memperoleh HP-3 dibanding pengusaha swasta yang memiliki segala-galanya. Ditambah lagi dengan tidak adanya perlakuan khusus bagi masyarakat adat serta masyarakat tradisional untuk memperoleh HP-3 sehingga terancam kehilangan sumber daya yang menjadi sumber kehidupannya.

Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa HP3 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 karena mengurangi penguasaan negara atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Mahkamah Konstitusi mempersoalkan jenis hubungan hukum yang diwujudkan dalam bentuk hak untuk dapat diperoleh oleh badan usaha, perseorangan maupun masyarakat hukum adat. Semestinya, menurut Mahkamah Konstitusi, hubungan hukum yang dipakai adalah pemberian izin, bukan pemberian hak.

b. Perlindungan terhadap hak masyarakat adat

Tujuan penguasaan negara menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 adalah untuk sebesar-besar kemakmuran. Oleh karena itu, sebesar-besar kemakmuran rakyat-lah yang menjadi ukuran utama bagi negara dalam menentukan pengurusan, pengaturan atau pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Di samping itu, penguasaan oleh negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus juga memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi, misalnya hak akses untuk melintas, hak atas lingkungan yang sehat dan lain-lain.

Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa pemberian HP-3 juga mengancam keberadaan hak-hak masyarakat tradisional dan kearifan masyarakat lokal atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, karena menurut konsepsi undang-undang tersebut,

masyarakat tradisional yang secara turun temurun memiliki hak atas pemanfaatan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil akan diberikan HP-3, dan dapat menerima ganti rugi atas pemberian HP-3 kepada swasta berdasarkan kesepakatan musyawarah. Menurut Mahkamah konsep demikian, akan membatasi hak-hak tradisional masyarakat dalam batasan waktu tertentu menurut ketentuan pemberian HP-3 yaitu 20 tahun dan dapat diperpanjang.

Konsep ini bertentangan dengan konsep hak ulayat dan hak-hak tradisional rakyat yang tidak bisa dibatasi karena dapat dinikmati secara turun temurun. Demikian juga mengenai konsep ganti kerugian terhadap masyarakat yang memiliki hak-hak tradisional atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, akan menghilangkan hak-hak tradisional rakyat yang seharusnya dinikmati secara turun temurun (*just saving principle*), karena dengan pemberian ganti kerugian maka hak tersebut hanya dinikmati oleh masyarakat penerima ganti kerugian pada saat itu. Hal itu juga bertentangan dengan prinsip hak-hak tradisional yang berlaku secara turun temurun, yang menurut Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan jiwa Pasal 18B UUD 1945 yang mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Di samping itu, dengan konsep HP-3 dapat menghilangkan kesempatan bagi masyarakat adat dan masyarakat tradisional yang menggantungkan kehidupannya pada wilayah pesisir dan pulaupulau kecil, sehingga bertentangan dengan Pasal 28A UUD 1945.

c. Empat tolak ukur "Dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"

Di dalam putusan tersebut untuk pertamakalinya Mahkamah Konstitusi memberikan penjelasan tentang makna "Dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" yang terdapat di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pemberian tolak ukur ini penting mengingat di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebenarnya ada dua kata kerja pasif yang keduanya perlu mendapat penjelasan oleh Mahkamah Konstitusi. Kata kerja yang dimaksud adalah kata

"dikuasai" dan "dipergunakan". Kata "dikuasai" telah diterjemahkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan dalam lima fungsi/bentuk penguasaan negara sebagaimana telah diputus pertamakali dalam Perkara No. 001-21-22/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Sementara itu, kata "dipergunakan" diperjelas oleh Mahkamah Konstitusi menjadi empat tolak ukur di dalam putusan ini.

Menurut Mahkamah Konstitusi, empat tolak ukur untuk menentukan apakah suatu ketentuan di dalam sebuah undang-undang sesuai dengan tujuan penguasaan negara yang dimaksu dengan frasa "dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 adalah:

1) Kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat,
2) Tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat,
3) Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta;
4) Penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

16. PUU Perkebunan: Kriminalisasi dalam konflik perkebunan

Permohonan pengujian UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dalam perkara No. 55/PUU-VIII/2010 diajukan oleh empat orang petani dan masyarakat adat, yaitu Japin, Vitalis Andi, Sakri dan Ngatimin Alias Keling. Pokok permohonan dalam perkara ini adalah menguji konstitusionalitas Pasal 21, Penjelasan Pasal 21 sepanjang frasa "Yang dimaksud dengan penggunaan tanah perkebunan tanpa izin adalah tindakan okupasi tanah tanpa seizin pemilik hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan Pasal 47 ayat (1) serta ayat (2) UU Perkebunan yang menjadikan ketentuan pidana untuk menegakan Pasal 21 tersebut. Perkara yang dimaksud adalah ketentuan yang selama ini digunakan oleh pemerintah dan pengusaha perkebunan untuk megkriminalisasi masyarakat yang berkonflik dengan perusahaan perkebunan. Perkara ini tidak diuji

terhadap Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Meskipun demikian, perkara ini sangat cocok dibahas sebagai salah satu narasi tentang bagaimana warga negara menjadikan jalur konstitusional untuk melindungi haknya dalam menghadapi konflik di bidang perkebunan. Perkara ini duji terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 18B ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1),dan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para pemohon yang putusannya dibacakan pada hari Senin, 19 September 2011.

Pasal karet kriminalisasi petani

Di dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi menyampaikan bahwa unsur dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya d dalam UU Perkebunan merupakan rumusan pasal yang terlalu luas. Berbagai hal di dalam ketentuan itu tidak bisa terukur jelas, misalkan siapa melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/ aset lainnya milik siapa? Bagaimana jika tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun itu dilakukan oleh karena kesengajaan atau kelalaian pemilik kebun sendiri, misalnya karena kesalahan dalam pengerjaan dan pemeliharaan kebun, pemupukan dan pembibitan sehingga mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan? Apakah hal demikian termasuk rumusan tindakan yang dimaksud? Demikian pula kata-kata aset lainnya tidak memberikan batas yang jelas.

Lebih lanjut disampaikan bahwa Frasa ”dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan” dalam Pasal 21 UU Perkebunan mengandung ketidakpastian hukum. Apakah yang dimaksud dengan tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya perkebunan? Jika disebut tindakan lainnya tentunya sangatlah luas dan tidak terbatas, misalnya dapatkah seseorang dipidana karena terlambat mengucurkan kredit bank yang telah disepakati antara pemilik kebun dengan pihak bank, sehingga kebun rusak karena tidak adanya uang untuk membeli obat pembasmi hama tanaman? Dapatkah seorang pemilik kebun dipidana karena menelantarkan kebunnya sendiri? Atau justru

pemilik kebun menebang pohon-pohon karena takut meluasnya hama tanaman sekalipun pohon-pohon tersebut masih sehat? Hal-hal tersebut dimungkinkan dapat dimasukkan ke dalam "Unsur tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya perkebunan" akan tetapi tidak dapat dikualifikasi sebagai perbuatan yang diancam pidana. Ketidakjelasan rumusan Pasal 21 UU Perkebunan yang diikuti dengan ancaman pidana dalam Pasal 47 ayat (1), ayat (2) UU Perkebunan menimbulkan ketidakpastian hukum, yang potensial melanggar hak-hak konstitusional warga negara.

Mahkamah Konstitusi menyimpulkan bahwa Pasal 47 ayat (1), dan ayat (2) juncto Pasal 21 UU Perkebunan yang selama ini dijadiksn sebagai dasar mengkriminalisasi orang kecil yang berkonflik dengan perusahaan perkebunan berpotensi disalahgunakan secara sewenang-wenang. Hal demikian bertentangan dengan prinsip negara hukum yang adil, kepastian hukum (*legal certainty*), asas legalitas dan asas prediktabilitas, serta perlindungan terhadap hak asasi manusia pada umumnya. Hal itu terjadi karena rumusan ketentuan pidana dalam perkara ini bersifat luas, padahal seharusnya rumusan ketentuan pidana dibuat rinci mengenai perbuatan pidananya (*nullum crimen sine lege stricta*).

Konflik warisan kolonial

Frasa penggunaan tanah perkebunan tanpa izin yang terdapat dalam Pasal 21 UU Perkebunan dijelaskan pada penjelasan pasal itu yang menyatakan: "Yang dimaksud dengan penggunaan tanah perkebunan tanpa izin adalah tindakan okupasi tanah tanpa izin pemilik sesuai dengan peraturan perundang-undangan." Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menyebutkan bahwa tindakan okupasi tanah tanpa izin pemilik merupakan peristiwa atau kasus yang sudah terjadi sejak zaman Hindia Belanda. Pemerintah Hindia Belanda telah memberikan banyak konsesi tanah kepada pemilik modal yang diberikan dalam bentuk hak *erfpacht*. Tanah yang menjadi objek hak *erfpacht* tersebut diberikan tanpa batas yang jelas, sehingga seringkali melanggar hak atas tanah-tanah yang dikuasai

(hak ulayat) atau dimiliki rakyat berdasarkan hukum adat (*erfelijk individueel bezitrecht*), sehingga menimbulkan konflik antara pemilik hak *erfpacht* dengan masyarakat adat yang menguasai hak ulayat.

Untuk menyelesaikannya Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan *ordonnantie* 7 Oktober 1937, S.1937-560. Kedudukan persil *erfpacht* kuat karena selalu dimungkinkan mengusir rakyat (*inlanders*) yang memakai tanah baik dengan ganti rugi maupun tanpa ganti rugi. Seringkali karena dalam akte *erfpacht* tahun 1909 tidak ada syarat yang disebut *bebouwing clausule*, sehingga pemilik *erfpacht* tidak wajib untuk mengusahakan seluruh tanah *erfpacht*-nya. Akibatnya, bagian tanah yang tidak diusahakan jauh melebihi batas yang biasa disediakan untuk cadangan.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa pada zaman Jepang, Pemerintah Pendudukan Jepang telah mengizinkan rakyat menduduki tanah perkebunan milik pemegang *erfpacht* agar dikerjakan dan hasilnya dibagi antara Pemerintah Pendudukan Jepang dengan rakyat dalam rangka menimbun stok pangan untuk kepentingan Perang Dunia II.Tanah-tanah perkebunan demikian sampai sekarang masih banyak yang diduduki rakyat tetapi dipersoalkan Pemerintah Indonesia karena dianggap tidak sah, sehingga timbul sengketa antara rakyat dengan Pemerintah. Pemilik *erfpacht* dengan membonceng agresi militer Belanda I dan II telah berusaha mengambil kembali tanah di banyak *onderneming* misalnya di Sumatera Timur, Asahan, dan Malang Selatan. Untuk itu dikeluarkan *Ordonnantie onrechtmatige occupatie van gronden* (Ord.8 Juli 1948, S 1948-110), serta Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri No.A.2.30/10/37 (Bijblaad 15242), yang intinya menganjurkan agar penyelesaian tanah *erfpacht* tersebut dilakukan melalui jalan perundingan. Demikian juga dalam Persetujuan Keuangan dan Perekonomian Konferansi Meja Bundar 1949 juga disebutkan "Tiap-tiap tindakan akan dipertimbangkan dan akan diusahakanlah penyelesaian yang dapat diterima oleh segala pihak."

UU No. 51/Prp/1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya juga menekankan jalan musyawarah untuk menyelesaikan konflik pertanakan. Peraturan

Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 11 Tahun 1962, mengecualikan pemberian hak guna usaha kepada swasta nasional atas bagian tanah bekas areal perkebunan besar yang sudah merupakan perkampungan rakyat, diusahakan rakyat secara tetap, dan tidak diperlukan oleh Pemerintah. Malahan, Pasal 10 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 menyatakan tanah-tanah perkebunan yang diduduki rakyat tersebut dengan pertimbangan teknis dan seterusnya, akan diberikan suatu hak baru kepada rakyat.

Mahkamah Konstitusi kemudian menyimpulkan bahwa dengan pertimbangan tersebut di atas, maka masalah pendudukan tanah tanpa izin pemilik sangatlah beragam sehingga penyelesaiannya seharusnya menurut pertimbangan-pertimbangan keadaan yang berbeda: kapan munculnya persoalan tersebut?; apakah pendudukan tanah tersebut merupakan cara memperoleh tanah menurut hukum adat?; apakah pendudukan tersebut karena keadaan darurat telah diijinkan oleh penguasa?; apakah pendudukan tersebut disebabkan batas wilayah penguasaan secara hukum adat dengan wilayah yang dikuasai langsung oleh negara tidak jelas? Kasus-kasus yang sekarang timbul di daerah-daerah perkebunan yang baru dibuka, sangat mungkin disebabkan oleh tiadanya batas yang jelas antara wilayah hak ulayat dan hak individual berdasarkan hukum adat dengan hak-hak baru yang diberikan oleh negara berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

Dengan demikian penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud Pasal 47 ayat (2) UU Perkebunan tidak tepat jika hal tersebut dikenakan terhadap orang yang menduduki tanah berdasarkan hukum adat karena timbulnya hak-hak adat adalah atas dasar *ipso facto*. Artinya seseorang membuka, mengerjakan dan memanen hasilnya atas kenyataan bahwa ia telah mengerjakan tanah tersebut secara intensif dalam waktu yang lama, sehingga hubungan seseorang dengan tanah semakin intensif, sebaliknya hubungan tanah dengan hak ulayat semakin lemah. Adapun pemberian hak-hak baru dalam bentuk hak guna usaha atau hak pakai berdasarkan *ipso jure*, yang mendasarkan diri pada ketentuan perundang-undangan.

Perlindungan masyarakat hukum adat

Putusan dalam perkara ini juga memberikan dasar-dasar bagi perlindungan masyarakat hukum adat. Mahkamah Konstitusi menyampaikan bahwa sudah sewajarnya hak masyarakat hukum adat atas tanah dilindungi sebagai hak-hak tradisional mereka yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Lebih lanjut bahkan Mahkamah Konstitusi menyampaikan bahwa perlindungan masyarakat hukum adat dalam bentuk undang-undang segera dapat diwujudkan, agar dengan demikian ketentuan Pasal 18B UUD 1945 mampu menolong keadaan hak-hak masyarakat hukum adat yang semakin termarginalisasi dan dalam kerangka mempertahankan pluralisme kehidupan berbangsa dan bernegara.

Di dalam putusan itu, Mahkamah Konstitusi mengaitkan rumusan pengaturan tentang masyarakat hukum adat di dalam UU Perkebunan dengan Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum adat (disingkat Permenag 5/1999). Penjelasan Pasal 9 ayat (2) UU Perkebunan menjelaskan eksistensi masyarakat hukum adat memenuhi lima syarat yaitu (a) Masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeinshaft*) (b) Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat (c) Ada wilayah hukum adat yang jelas (d) Ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati dan (e) Ada pengukuhan dengan peraturan daerah.

Syarat itu berbeda dengan Pasal 5 ayat (1) Permenag 5/1999 yang menyatakan bahwa: ”Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikut sertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam.” Kemudian Pasal 5 ayat (2) Permenag 5/1999 itu menyatakan, ”Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan

dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah." Sementara Pasal 6 menyatakan, "Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal 5 diatur dengan Peraturan Daerah yang bersangkutan." Bahkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 mengakui dan melindungi kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya diatur dalam Undang-Undang.

Mahkamah Konstitusi kemudian menyimpulkan bahwa sebelum dilakukan penelitian untuk memastikan keberadaan masyarakat hukum adat dengan batas wilayahnya yang jelas sebagaimana dimaksud oleh Penjelasan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Perkebunan, sulit menentukan siapakah yang melanggar Pasal 21 dan dikenakan pidana Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Perkebunan. Dengan kata lain, sebenarnya pengukuhan keberadaan masyarakat hukum adat harus terlebih dahulu dilakukan sebelum secara serampangan menerapkan ketentuan kriminalisasi dalam penanganan konflik perkebunan.

17. PUU Kehutanan IV: Konflik kewenangan kehutanan versus pertambangan

Permohonan dalam perkara No. 72/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan diajukan oleh Andi Harahap yang merupakan Bupati Kabupaten Penajam Paser Utara, Provinsi Kalimantan Timur. Pada intinya permohonan itu mempersoalkan pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan untuk pertambangan yang dikeluarkan oleh Menteri Kehutanan dan kriminalisasi terhadap kepala daerah yang mengeluarkan izin pertambangan di atas kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (3) dan Pasal 50 ayat (3) huruf g UU Kehutanan. Pada intinya, perkara itu menyangkut tiga persoalan konstitusional yaitu: (a) Hubungan kementerian negara dengan pemerintahan daerah; (b) Otoritas pertambangan dan kehutanan; dan (c) Kewenangan perizinan kehutanan. Mahkamah Konstitusi menolak permohonan

pemohon dalam sidang pembacaan putusan yang dilaksanakan pada tanggal 16 Oktober 2011.

Prinsip dalam penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya

Meskipun Mahkamah Konstitusi menolak permohonan ini, tetapi di dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi terdapat beberapa dasar penting bagi penjelasan hubungan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Salah satu penjelasan penting itu menyangkut prinsip-prinsip dasar penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Dalam putusan itu Mahkamah Konsitusi menegaskan tentang prinsip pengurusan, pengaturan serta pengelolaan kekayaan alam berdasarkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam konstitusi, khususnya Pasal 33 ayat (3) dan (4) UUD 1945, yaitu:

1. Prinsip untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat;
2. Dasar demokrasi ekonomi dengan prinsip:
    a. Kebersamaan;
    b. Efisiensi berkeadilan;
    c. Berkelanjutan;
    d. Berwawasan lingkungan;
    e. Kemandirian;
    f. Keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional;

Prinsip itu mengakumulasikan prinsip penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan prinsip demokrasi ekonomi yang terdapat di dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Dengan demikian, secara kumulatif terdapat tujuh prinsip dalam penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya yang terdapat di dalam UUD 1945.

Pemerintah pusat paling mengetahui

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa upaya menjamin pemanfaatan sumber daya hutan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan tidak bisa sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah, karena pemerintah pusat yang paling mengetahui beban dan pengaruh ekosistem hutan secara keseluruhan antar wilayah pemerintah daerah yang tidak bisa dipisah-pisahkan menurut kawasan/wilayah pemerintahan daerah masing-masing. Jika seluruh kewenangan pengelolaan kawasan hutan diserahkan kepada daerah maka potensial terjadi ketidakseimbangan pengelolaan lingkungan antar daerah yang dapat merusak ekosistem.

Apalagi, menurut keterangan pemerintah, sebagian besar kegiatan pertambangan merupakan kegiatan tambang terbuka yang secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap lingkungan sekitarnya. Pada akhirnya hal tersebut mengakibatkan terjadinya degradasi hutan, erosi, dan banjir, terutama pada daerah hilir. Kegiatan pertambangan akan berdampak buruk bagi kelangsungan ekosistem hutan, sehingga untuk menjamin terselenggaranya pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, negara harus dapat tetap mengontrol dan mengawasi proses eksploitasi sumber daya alam. Dalam hal ini peran negara dimaksud dilaksanakan oleh pemerintah pusat.

Hutan dan pelestarian ekosistem

Isu mengenai pertambangan, kehutanan, dan pengelolaan sumber daya lainnya tidak dapat dilepaskan dari permasalahan pelestarian lingkungan dan konsep pembangunan lingkungan berkelanjutan yang diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Isu pengelolaan kehutanan bukan sekadar permasalahan kewenangan administratif (pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah) namun merupakan permasalahan pengelolaan lingkungan dan keseimbangan ekosistem. Pengelolaan lingkungan yang salah dan tidak terencana dengan baik akan berdampak pada berkurangnya

ketahanan lingkungan dan berdampak pada menurunnya kualitas dan kuantitas kekayaan alam di Indonesia, sehingga dalam pelaksanaannya diperlukan kehati-hatian dan perencanaan yang matang. Untuk menjamin pemenuhan kebutuhan generasi yang akan datang akan sumber daya alam, pengelolaan sumber daya alam di Indonesia harus mempertimbangkan prinsip berkelanjutan (*the just saving principles*).

Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa instrumen izin yang kewenangan pemberiannya diberikan kepada Menteri sebagaimana diatur pada Pasal 38 ayat (3) UU 41/1999 bukanlah berarti menyimpangi prinsip otonomi daerah atau mengambil kewenangan daerah, tetapi merupakan instrumen pengendalian yang mengarahkan pengelolaan pertambangan pada kawasan hutan yang tidak semata-mata berorientasi pada kepentingan ekonomi, tetapi juga untuk kepentingan sosial dan kepentingan lingkungan. Dalam pelaksanaan pengendalian dibutuhkan sanksi yang tegas, sehingga keberadaan Pasal 50 ayat (3) UU 41/1999 adalah sangat relevan dalam rangka pelaksanaan prinsip penguasaan oleh negara dalam pengertian pengawasan terhadap bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Perencanaan komprehensif dan terintegrasi

Dalam melaksanakan kewenangan atas pengelolaan kehutanan, prinsip efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan, membutuhkan suatu perencanaan yang komprehensif oleh pemerintah pusat, terutama terkait kegiatan penambangan di kawasan kehutanan yang mempunyai dampak luas terhadap lingkungan, keberlanjutan sumber daya alam, serta kehidupan sosial masyarakat di kawasan hutan tersebut.

Di samping itu, pelaksanaan kewenangan Pemerintah dalam melaksanakan prinsip-prinsip ekonomi dimaksud juga harus konsisten dengan perencanaan penataan ruang yang diatur oleh UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, khususnya Pasal 8 yang pada pokoknya mengatur kewenangan Pemerintah dalam

penyelenggaraan penataan ruang. Pengaturan tersebut menegaskan bahwa dalam pengelolaan kawasan kehutanan, peran dan kewenangan Pemerintah tidak dapat dikesampingkan, baik dalam pengaturan, pembinaan, dan pengawasan. Pemerintah berwenang menentukan rencana peruntukan bagi suatu kawasan kehutanan sebagai kawasan hutan produksi atau konservasi, bahkan dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, apabila suatu kawasan sudah ditetapkan sebagai kawasan konservasi yang hanya dapat menjadi Wilayah Usaha Pertambangan Khusus, perizinan eksplorasinya mutlak menjadi wewenang Pemerintah.

18. PUU Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Pemohon dalam perkara No. 54/PUU-IX/2011 adalah Lembaga Swadaya Masyarakat "Wira Dharma Putra" dari Jawa Timur. Pada intinya pemohon menguji Putusan Mahkamah Agung Atas Tanah Bekas Hak Barat *Verponding* Nomor 273 terletak di Jalan Monginsidi Nomor 5 Kediri terhadap UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Mahkamah Konstitusi memutuskan tidak dapat menerima permohonan tersebut.

Dalam pertimbangan hukum putusan yang dibacakan pada 14 November 2011 itu, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dari empat kewenangan dan satu kewajiban Mahkamah di atas, tidak terdapat peraturan yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah untuk melakukan pengujian materiil atas hukum yang diterapkan oleh Mahkamah Agung dan pengadilan yang ada di bawahnya, termasuk eksekusi putusan Mahkamah Agung. Selain itu, pemohon mendalilkan permohonan bahwa penggunaan hukum perdata barat telah melanggar Pasal 29 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang sudah tidak berlaku lagi sebab sudah ada undang-undang baru penggantinya yaitu UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

19. PUU Kehutanan V: Konstitusionalitas pendefinisian kawasan hutan

Pemohon dalam perkara No. 45/PUU-IX/2011 mengenai pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah 5 orang bupati dari Kalimantan Tengah ditambah dengan seorang pengusaha, antara lain: (1) Muhammad Mawardi/Bupati Kapuas; (2) Duwel Rawing/Bupati Katingan; (3) H. Zain Alkim/Bupati Barito Timur; (4) H. Ahmad Dirman/Bupati Sukamara; dan (5) Hambit Bintih/Bupati Gunung Mas; dan (6) Akmad Taufik/Pengusaha.

Pada intinya pemohon mengajukan pengujian terhadap definisi kawasan hutan yang ditentukan dalam Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan yang berbunyi: "*Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang* ***ditunjuk dan atau*** *ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.*" Menurut pemohon, frasa"ditunjuk dan atau" dalam ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Dengan berlakunya ketentuan definisi kawasan hutan sebagaimana Pasal 1 angka 3, dianggapnya telah merugikan hak konstitusional pemohon baik selaku kepala daerah dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya maupun sebagai hak milik bagi pengusaha. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon dalam sidang pembacaan putusan pada tanggal 21 Februari 2012 sehingga mengubah Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan menjadi berbunyi: "Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap." Perubahan definisi ini merupakan hal yang mendasar sebab kawasan hutan merupakan inti dari penguasaan pemerintah c.q. Kementerian Kehutanan terhadap tanah-tanah hutan.

Penunjukan Kawasan hutan secara otoriter

Dalam putusan itu Mahkamah Konstitusi memberikan sejumlah pertimbangan penting yang digunakan sebagai argumentasi untuk mengabulkan permohonan. Mahkamah Konstitusi dalam putusan itu menyampaikan bahwa dalam suatu negara hukum, pejabat

administrasi negara tidak boleh berbuat sekehendak hatinya, akan tetapi harus bertindak sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, serta tindakan berdasarkan *freies Ermessen* (*discretionary powers*). Penunjukan belaka atas suatu kawasan untuk dijadikan kawasan hutan tanpa melalui proses atau tahap-tahap yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan di kawasan hutan sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, merupakan pelaksanaan pemerintahan otoriter. Penunjukan kawasan hutan merupakan sesuatu yang dapat diprediksi, tidak tiba-tiba, bahkan harus direncanakan, dan karenanya tidak memerlukan tindakan *freies Ermessen* (*discretionary powers*).

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa tidak seharusnya suatu kawasan hutan yang akan dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap, menguasai hajat hidup orang banyak, hanya dilakukan melalui penunjukan. Dengan kata lain, penunjukan saja tidak cukup sebagai dasar hukum yang final untuk menentukan suatu wilayah tertentu sebagai kawasan hutan. Praktik yang selama ini menjadikan penunjukan sebagai dasar hukum bersifat final untuk menentukan kawasan hutan, yang tanpa berkonsultasi dengan pihak yang terkena dampak dari penunjukan itu, merupakan wujud pelaksanaan pemerintaha otoriter. Penunjukan harus diikuti dengan tahapan-tahapan berikutnya sampai dengan pengukuhan kawasan hutan.

Penunjukan merupakan tahap awal dalam pengukuhan kawasan hutan

Definisi kawasan hutan yang mempersamakan status penunjukan dan penetapan untuk menentukan kawasan hutan sebagaimana terdapat di dalam Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan yang dimohonkan oleh pemohon, menurut Mahkamah Konstitusi, telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Hal itu karena Pasal 15 UU Kehutanan menentukan bahwa penunjukan kawasan hutan merupakan tahap awal dalam proses pengukuhan kawasan hutan. Tahapan dalam proses pengukuhan kawasan hutan meliputi: a. Penunjukan kawasan

hutan; b. Penataan batas kawasan hutan; c. Pemetaan kawasan hutan; dan d. Penetapan kawasan hutan". Oleh karena itu, keberadaan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan yang mempersamakan penunjukan dengan penetapan sebagai penentu kawasan hutan bertentangan dengan Pasal 15 UU Kehutanan dan bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang dijamin di dalam UUD 1945.

Melalui putusan itu, Mahkamah Konstitusi mengembalikan posisi penunjukan kawasan hutan sebagai tahapan awal dalam proses pengukuhan kawasan hutan. Oleh karena itu, semua kawasan hutan yang telah ditunjuk, akan melalui tahapan yang telah ditentukan melalui Pasal 15 UU Kehutanan untuk ditatabatas, dipetakan dan kemudian ditetapkan sebagai kawasan hutan.

Pengukuhan kawasan hutan harus memperhatikan hak perseorangan dan hak ulayat

Pada putusan ini kembali Mahkamah Konstitusi menegaskan perlunya perlindungan terhadap hak ulayat, termasuk hak atas tanah milik individu dalam konteks pengelolaan sumber daya alam. Hal ini dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dengan memperluas makna Pasal 15 ayat (2) UU kehutanan yang sebelumnya menentukan bahwa pengukuhan kawasan hutan dilakukan dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah. Menurut Mahkamah Konstitusi, bukan saja rencana tata ruang wilayah yang harus diperhatikan, melainkan juga harus memperhatikan kemungkinan adanya hak-hak perseorangan atau hak pertuanan (ulayat) pada kawasan hutan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan tersebut, sehingga jika terjadi keadaan seperti itu maka penataan batas dan pemetaan batas kawasan hutan harus mengeluarkannya dari kawasan hutan supaya tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain, misalnya masyarakat yang berkepentingan dengan kawasan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan tersebut.

20. PUU Minerba II: Pembatasan terhadap wilayah pertambangan rakyat

Perkara No. 25/PUU-VIII/2010 mengenai Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) diajukan oleh Fatriansyah Karya dan Fahrizan, Pengusaha dari Kepulauan Bangka Belitung. Pada intinya pemohon dalam perkara ini mengajukan pengujian terhadap Pasal 22 huruf f dan Pasal 52 ayat (1) UU Minerba terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (1), dan Pasal 33 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945, yang pada pokoknya mempersoalkan konstitusionalitas kriteria untuk menetapkan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) khususnya yang menyatakan wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun dan WIUP dengan luas paling sedikit 5.000 (lima ribu) ha dan paling banyak 100.000 (seratus ribu) ha. Mahkamah Konstitusi menyampaikan putusannya pada tanggal 4 Juni 2012 dengan mengabulkan seluruh permohonan pemohon.

Menurut Mahkamah Konstitusi, ketentuan tentang WPR di dalam UU Minerba adalah sebagai wujud pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 yang mengamanahkan kepada negara untuk terlibat atau berperan aktif melakukan tindakan dalam rangka penghormatan (*respect*), perlindungan (*protection*), dan pemenuhan (*fulfillment*) hak-hak ekonomi dan sosial warga negara. Oleh karenanya, pengaturan yang menentukan bahwa pengerjaan pertambahan paling sedikit 15 (lima belas) tahun sebagai dasar bagi WRP adalah bertentangan dengan upaya memajukan hak rakyat untuk berpartisipasi dan memenuhi kebutuhan ekonomi melalui kegiatan pertambangan mineral dan batubara.

Empat syarat menetapkan wilayah pertambangan

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk perkara No. 25/PUU-VIII/2010 bertanggal 4 Juni 2012 yang juga diberlakukan pada putusan perkara No.30/PUU-VIII/2010 bertanggal 4 Juni 2012, Mahkamah Konstitusi menentukan empat syarat yang harus dipenuhi

oleh pemerintah dalam menetapkan wilayah pertambangan. Empat syarat dalam penentuan wilayah pertambangan itu adalah:

1. Menyesuaikan dengan tata ruang nasional dan berorientasi pada pelestarian lingkungan hidup;
2. Memastikan bahwa pembagian ketiga bentuk wilayah pertambangan yaitu, WUP, WPR, dan WPN tersebut tidak boleh saling tumpang tindih, baik dalam satu wilayah administrasi pemerintahan yang sama maupun antar wilayah administrasi pemerintahan yang berbeda;
3. Menentukan dan menetapkan terlebih dahulu WPR, setelah itu WPN, kemudian WUP;
4. Wajib menyertakan pendapat masyarakat yang wilayah maupun tanah miliknya akan dimasukkan ke dalam wilayah pertambangan dan masyarakat yang akan terkena dampak.

Wilayah Pertambangan Berdasarkan Tata Ruang

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Wilayah Pertambangan (WP) ditetapkan dengan mendasarkan pada tata ruang yang dalam kegiatannya juga harus selalu mendasarkan pada upaya pelestarian lingkungan. Hal itu sejalan dengan Pasal 1 angka 29 UU Minerba yang menyatakan, "Wilayah Pertambangan, yang selanjutnya disebut WP, adalah wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batubara dan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintahan yang merupakan bagian dari tata ruang nasional." Selain itu juga harus memastikan bahwa pembagian ketiga macam wilayah pertambangan (WUP, WPR, dan WPN) tersebut tidak boleh saling tumpang tindih, baik dalam satu wilayah administrasi pemerintahan yang sama maupun antar-wilayah administrasi pemerintahan yang berbeda. Dalam menetapkan suatu WP, Pemerintah harus membedakan wilayah mana yang menjadi WUP, wilayah mana yang menjadi WPR, dan wilayah mana yang menjadi WPN yang di dalam WPN tersebut nantinya juga harus diperinci lebih lanjut mengenai WUPK. Pengelolaan semacam ini bertujuan, selain untuk

menghindari munculnya tumpang tindih perihal perizinan kegiatan pertambangan dan peruntukan suatu wilayah berdasarkan tata ruang nasional, juga untuk memastikan dipenuhinya peran dan tanggung jawab negara, khususnya pemerintah, dalam rangka menjamin terlaksananya perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak ekonomi dan sosial warga negara dengan cara membagi WP dalam bentuk pemisahan wilayah secara tegas dan jelas ke dalam bentuk WUP, WPR, dan/atau WPN.

Hal tersebut sejalan dengan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 dan Konvensi PBB tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Budaya yang telah diratifikasi dengan UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557]. Selain itu, hal tersebut dapat pula menghindari terjadinya: (1) Konflik antarpelaku kegiatan pertambangan yang ada dalam WP, (2) Konflik antara para pelaku kegiatan pertambangan dengan masyarakat yang berada di dalam WP maupun yang terkena dampak, dan (3) Konflik antara para pelaku kegiatan pertambangan dan/atau masyarakat yang berada di dalam WP maupun yang terkena dampak dengan negara, dalam hal ini Pemerintah;

Mendahulukan Wilayah Pertambangan Rakyat

Selain memisahkan secara jelas dan tegas wilayah yang menjadi WUP, WPR, dan WPN, negara dalam hal ini Pemerintah juga harus menetapkan prioritas wilayah yang harus ditetapkan terlebih dahulu dari ketiga jenis pembagian WP tersebut. Oleh karenanya, menurut Mahkamah, pembagian WP ke dalam tiga macam wilayah pertambangan tersebut harus diprioritaskan kepada: *Pertama*, WPR dengan alasan untuk menjamin hak-hak ekonomi rakyat dan menjamin keberlangsungan kegiatan pertambangan rakyat yang telah lebih dahulu ada (*existing*). *Kedua*, WPN dengan alasan selain sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (1) UU Minerba beserta

Penjelasannya, juga sekaligus untuk mempertahankan kelestarian lingkungan hidup dan memberikan jaminan keberlangsungan hidup dan jaminan ekonomi melalui pemanfaatan sumber daya alam untuk generasi mendatang. *Ketiga*, WUP dengan alasan wilayah tersebut memang ditujukan untuk wilayah eksplorasi dan operasi produksi yang hanya dapat dilakukan oleh para pelaku usaha pertambangan dengan syarat-syarat tertentu serta daya dukung alat yang mutakhir yang memungkinkan untuk memproduksi hasil pertambangan secara optimal, karena industri pertambangan mineral dan batubara memang merupakan industri yang padat modal (*high capital*), padat teknologi (*high technology*), dan padat risiko (*high risk*).

Berdasarkan pertimbangan Mahkamah di atas perihal perlunya dilakukan pembatasan yang jelas dan tegas serta memberikan prioritas untuk menetapkan WPR terlebih dahulu, kemudian WPN, dan terakhir WUP, maka batas minimal 5.000 hektare ini dengan sendirinya juga berpotensi mereduksi atau bahkan menghilangkan hak-hak para pengusaha di bidang pertambangan yang akan melakukan eksplorasi dan operasi produksi di dalam WUP, karena belum tentu dalam suatu WP akan tersedia luas wilayah eksplorasi minimal 5.000 hektare jika sebelumnya telah ditetapkan WPR dan WPN. Sebaliknya, ketentuan minimal 5.000 hektare ini juga dapat dimaknai bahwa supaya WUP dapat ditetapkan, maka Pemerintah perlu terlebih dahulu menetapkan batas wilayah minimal 5.000 hektare. Jika hal ini terjadi, maka berpotensi untuk menghilangkan atau setidak tidaknya mengurangi hak-hak rakyat dalam berusaha di bidang pertambangan kecil/menengah karena penetapan 5.000 hektare ini juga berpotensi mereduksi WPR maupun WPN.

Kalaupun kriteria 5.000 hektare ini merupakan bagian dari kebijakan hukum yang terbuka (*opened legal policy*), tetapi ketidakjelasan mengenai aspek kecukupan lahan yang berpengaruh pada daya dukung dan daya tampung lingkungan yang tidak diatur dalam UU Minerba, justru semakin mengaburkan nilai penting dari luas minimal 5.000 hektare ini, karena bisa saja luas wilayah 3.000 hektare sampai dengan 4.000 hektare sudah cukup untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan operasi produksi. Terlebih lagi, dengan terlebih

dahulu ditetapkannya WPN sebelum menetapkan WUP, maka sebagaimana disebutkan di atas, artinya sejak awal negara, dalam hal ini Pemerintah, sudah menentukan adanya cadangan mineral dan batubara yang harus disimpan untuk generasi yang akan datang yang juga sekaligus berfungsi untuk menjaga kesinambungan dan kelestarian lingkungan supaya tidak dieksploitasi sekaligus saat ini.

Bahwa, menurut Mahkamah, tanpa mengurangi hak-hak yang dimiliki oleh para pengusaha pertambangan yang akan beroperasi di WUP, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengamanatkan kepada negara, dalam hal ini Pemerintah, untuk menguasai dan mempergunakan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Artinya, rakyat Indonesia telah memberi amanat kepada negara, dalam hal ini Pemerintah, untuk dapat mengelola bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam perkara itu, hal demikian diwujudkan, antara lain, melalui pemberian prioritas pengusahaan pertambangan mineral dan batubara kepada rakyat ekonomi kecil dan ekonomi menengah. Namun demikian, tidak tertutup hak para pelaku usaha pertambangan berskala besar dan berbiaya tinggi baik itu swasta nasional maupun perusahaan asing untuk turut serta dalam usaha pertambangan demi pemanfaatan sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

21. PUU Minerba III: Keterlibatan masyarakat dalam penentuan Wilayah Pertambangan

Pemohon dalam pekara No. 32/PUU-VIII/2010 mengenai Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara adalah Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) dan sejumlah Ornop lainnya. Pada intinya permohonan ini menyangkut permohonan pengujian ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf e, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 huruf b, Pasal 136 ayat (2), dan Pasal 162 UU 4/2009 yang pada pokoknya mempersoalkan konstitusionalitas penetapan Wilayah Pertambangan yang dilakukan dengan melibatkan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat, dan Dewan Perwakilan

Rakyat Republik Indonesia, tanpa melibatkan masyarakat. Bahkan, masyarakat dapat dikenai sanksi pidana karena dianggap melakukan tindakan merintangi atau menganggu pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang telah memperoleh IUP dan/ atau IUPK. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan itu untuk sebagian pada tanggal 4 Juni 2012.

Pada intinya Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan bahwa frasa memperhatikan pendapat masyarakat dalam Pasal 10 huruf b UU Minerba bersifat konstitusional bersyarat (*conditionally cosntitutional*) sepanjang dimaknai bahwa frasa "memperhatikan" itu dimaknai, "wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi kepentingan masyarakat yang wilayah maupun tanah miliknya akan dimasukkan ke dalam wilayah pertambangan dan masyarakat yang akan terkena dampak."[50] Memperhatikan masyarakat itu menurut Mahkamah Konstitusi berarti membutuhkan persetujuan dari masyarakat yang potensial kehilangan hak dan terkena dampak dari penetapan wilayah pertambangan. Namun, persetujuan itu tidak mesti dilakukan secara tertulis. Mahkamah Konstitusi lebih menekankan kepada terlaksananya kewajiban menyertakan pendapat masyarakat, bukan persetujuan tertulis dari setiap orang sebagaimana dimohonkan oleh para Pemohon. Bentuk keikutsertaan secara aktif dari masyarakat berupa keterlibatan langsung dalam pemberian pendapat dalam proses penetapan WP yang difasilitasi oleh negara c.q. Pemerintah, merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945, yang lebih bernilai daripada sekadar formalitas belaka yang dapat dibuktikan dengan pernyataan tertulis yang belum tentu dibuat oleh yang bersangkutan sendiri.

Selain itu, mekanisme lebih lanjut mengenai kewajiban menyertakan pendapat masyarakat tersebut dan siapa saja yang

---

[50]Pasal 10 UU No. 4 Tahun 20009 tentang Minerba berbunyi: Penetapan WP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dilaksanakan: a. Secara transparan, partisipatif dan bertanggung jawab b. Secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan, dan c. Dengan memperhatikan aspirasi daerah

termasuk dalam kelompok masyarakat yang wilayah maupun tanah miliknya akan dimasukkan ke dalam wilayah pertambangan serta masyarakat yang akan terkena dampak, sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah untuk mengaturnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap menghormati dan menegakkan hak-hak asasi manusia.

22. PUU Minerba IV: Kepentingan pengusaha pertambangan

Johan Murod dan empat rekannya sesama pengusaha pertambangan yang tergabung dalam Asosiasi Pengusaha Timah Indonesia (APTI) dan Asosiasi Tambangan Rakyat Daerah (ASTRADA) Provinsi Kepulauan Bangka Belitung mengajukan pengujian terhadap UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang diregistrasi di Mahkamah Konstitusi dengan perkara No. 30/PUU-VIII/2010. Pada intinya permohonan ini mengajukan pengujian terhadap tiga hal yaitu: (a) pembatasan luas wilayah untuk WPR dan WIUP; (b) mekanisme lelang untuk mendapatkan IUPK; dan (c) ketentuan peralihan UU Minerba yang menyebutkan bahwa: "Permohonan kontrak karya dan perjanjian karya pengusahaan pertambangan batubara yang telah diajukan kepada Menteri paling lambat 1 (satu) tahun sebelum berlakunya Undang-Undang ini dan sudah mendapatkan surat persetujuan prinsip atau surat izin penyelidikan pendahuluan tetap dihormati dan dapat diproses perizinannya tanpa melalui lelang berdasarkan undang-undang ini." Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan ini menyangkut pokok permohonan pertama dan kedua yang dibacakan dalam sidang terbuka pada 4 Juni 2012.

Badan usaha tidak berbadan hukum dapat menjadi pemegang IUP

Mahkamah Konstitusi memaknai bahwa badan usaha dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara bukan saja badan usaha berbadan hukum sebagaimana disampaikan oleh pemerintah dalam persidangan dalam perkara ini, melainkan termasuk pula

badan-badan usaha yang tidak berbadan hukum seperti perusahaan firma atau CV juga diakui keberadaannya dan dapat diberikan IUP, karena kedua bentuk badan usaha tersebut termasuk dalam pengertian perseorangan. Untuk para pelaku usaha dalam bentuk CV dan Firma telah diatur kepesertaannya dalam usaha pertambangan sehingga tetap bisa mendapatkan IUP sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (3) PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan PP No. 24 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Conditionality sistem lelang

Dalam putusan itu Mahkamah Konstitusi juga menilai sistem lelang dalam pertambangan mineral dan batubara. Sebagaimana dijelaskan oleh Pemerintah di dalam persidangan, sistem lelang yang diatur dalam UU Minerba dilakukan berdasarkan harga lelang pada kompensasi data informasi, yakni kumpulan data dan informasi yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat/Daerah mengenai wilayah yang akan dilelang. Kumpulan data dan informasi tersebut diperoleh berdasarkan hasil penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat/Daerah. Oleh karena data dan informasi tersebut memiliki nilai secara ekonomis, maka sistem lelang terhadap WIUP mineral logam dan batubara sangat wajar dilakukan.

Menurut Mahkamah Konstitusi, dalam rangka menjalankan fungsi pengaturan (*regelendaad*) untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat [vide Putusan Mahkamah Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 bertanggal 15 Desember 2004], Pemerintah selain harus menentukan kumpulan data dan informasi yang memiliki nilai ekonomis, harus pula menentukan lebih lanjut klasifikasi WIUP dan WIUPK berdasarkan kumpulan data dan informasi wilayah yang akan dilelang, yaitu klasifikasi berdasarkan kemampuan untuk melakukan eksplorasi dan operasi produksi. Klasifikasi tersebut

dimaksudkan untuk membedakan kemampuan eksplorasi dan operasi produksi yang dapat dipenuhi oleh badan usaha, koperasi dan perseorangan yang termasuk dalam usaha pertambangan kecil, usaha pertambangan menengah, dan usaha pertambangan besar, sehingga Pemerintah tidak akan menghadapkan antar ketiga golongan usaha pertambangan tersebut dalam satu kompetisi lelang yang sama.

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, untuk memberikan kepastian hukum dan peluang berusaha secara adil di bidang pertambangan, menurut Mahkamah, frasa "dengan cara lelang" dalam Pasal 51, Pasal 60, dan Pasal 75 ayat (4) UU No. 4 Tahun 2009 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang dimaknai lelang dilakukan dengan menyamakan antarpeserta lelang WIUP dan WIUPK dalam hal kemampuan administratif/manajemen, teknis, lingkungan, dan finansial yang berbeda terhadap objek yang akan dilelang. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa sistem lelang tidak bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang dalam pelaksanaan lelang itu ada pengklasifikasian ke dalam tiga tingkatan yang ditujukan kepada usaha pertambangan kecil, usaha pertambangan menengah dan usaha pertambangan besar. Sehingga tidak ada sistem lelang yang mempertemukan ketiga klalsifikasi usaha itu yang sangat berpotensi merugikan usaha pertambangan kecil dan menengah bila dihadapkan dengan usaha pertambangan besar.

Menghapus batas minimum izin usaha pertambangan

Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa batas luas minimal 500 hektare [vide Pasal 55 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009] dan batas luas minimal 5.000 hektare [vide Pasal 61 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009] untuk usaha pertambangan di dalam UU Minerba dengan sendirinya akan mereduksi atau bahkan menghilangkan hak-hak para pengusaha di bidang pertambangan yang akan melakukan eksplorasi dan operasi produksi di dalam WIUP. Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa hal itu karena belum tentu di dalam suatu WIUP akan tersedia luas wilayah eksplorasi minimal 500

hektare dan minimal 5.000 hektare, apalagi jika sebelumnya telah ditetapkan WPR dan WPN.

Jikalaupun kriteria 500 hektare dan 5.000 hektare ini merupakan bagian dari kebijakan hukum yang terbuka (*opened legal polic*y), tetapi dapat saja luas wilayah yang kurang dari 500 hektare atau kurang dari 5.000 hektare sudah cukup untuk melakukan kegiatan eksplorasi, untuk kemudian melakukan operasi produksi dengan tetap memperhatikan aspek lingkungan (green mining). Dihapuskannya luas paling sedikit untuk diberikan WIUP eksplorasi mineral bukan logam dan WIUP eksplorasi batubara tetap sesuai dengan potensi serta daya dukung lingkungan. Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, Mahkamah Konstitusi batas maksimum dimaksud bertentangan dengan UUD 1945.

23. PUU Kehutanan VI: Pembatasan penguasaan negara atas kawasan hutan dengan melindungi hak atas tanah dalam rezim kehutanan

Maskur Anang bin Kemas Anang Muhamad, seorang pengusaha yang bertempat tinggal di Jambi mengajukan perkara pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang digistrasi oleh Mahkamah Konstitusi dengan perkara No. 34/PUU-IX/2011. Pada intinya permohonan ini menguji Pasal 4 ayat (2) huruf b dan ayat (3) UU Kehutanan menyangkut persoalan kewenangan pemerintah untuk menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan serta perhatian pemerintah terhadap hak atas tanah dalam proses pengukuhan kawasan hutan. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan itu dalam putusan yang dibacakan pada 16 Juli 2012.

Pengukuhan kawasan hutan memperhatikan hak atas tanah

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kewenangan pemerintah untuk menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan

atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan adalah salah satu bentuk penguasaan negara atas bumi dan air yang dimungkinkan berdasarkan konstitusi. Penetapan kawasan tersebut harus berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku dengan memperhatikan hak-hak masyarakat yang terlebih dahulu ada di wilayah tersebut.

Apabila dalam wilayah tersebut terdapat hak-hak masyarakat, termasuk hak masyarakat tradisional, hak milik, atau hak-hak lainnya, maka pemerintah berkewajiban untuk melakukan penyelesaian terlebih dahulu secara adil dengan para pemegang hak. Putusan ini kemudian mengubah makna Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan yang sebelumnya berbunyi: "Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional." Berubah menjadi "Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak atas tanah yang telah terbebani hak berdasarkan undang-undang, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional." Frasa "hak atas tanah yang telah terbebani hak berdasarkan undang-undang" merupakan persyaratan konstitutional (*conditionally constitutional*) dari Pasal 4 ayat (3) UU kehutanan. Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan itu dapat berupa hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak-hak lainnya atas tanah.

Lebih lanjut bahkan Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan bahwa kata "memperhatikan" dalam Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan tersebut haruslah pula dimaknai secara imperatif berupa penegasan bahwa Pemerintah, saat menetapkan wilayah kawasan hutan, berkewajiban menyertakan pendapat masyarakat terlebih dahulu sebagai bentuk fungsi kontrol terhadap Pemerintah untuk memastikan dipenuhinya hak-hak konstitusional warga negara untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

24. PUU Migas III: Pengujian konstitusionalitas BP Migas

Perkara No. 36/PUU-X/2012 mengenai Pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi diajukan oleh Pengurus Pusat Muhammadiyah, sejumlah organisasi sosial dan keagamaan serta oleh individu-individu. Pada intinya permohonan ini mencakup enam hal pokok yaitu: (a) Kedudukan dan wewenang Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi, selanjutnya disebut BP Migas; (b) Kontrak kerja sama Migas; (c) Frasa "yang diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan"; (d) Posisi BUMN yang tidak bisa lagi monopoli; (e) Larangan penyatuan usaha hulu dan hilir; dan (f) Pemberitahuan KKS kepada DPR. Dalam putusannya yang dibacakan pada 13 Novmber 2012, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian dari permohonan tersebut, yakni tentang keberadaan BP Migas.

Tolak ukur penguasaan negara

Menurut Mahkamah, Pasal 33 UUD 1945, menghendaki bahwa penguasaan negara itu harus berdampak pada sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, "pengertian dikuasai oleh negara" tidak dapat dipisahkan dengan makna untuk "sebesar-besar kemakmuran rakyat" yang menjadi tujuan Pasal 33 UUD 1945. Hal ini memperoleh landasannya yang lebih kuat dari UUD 1945 yang dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Dengan adanya anak kalimat "dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" maka sebesar-besar kemakmuran rakyat itulah yang menjadi ukuran bagi negara dalam menentukan tindakan pengurusan, pengaturan, atau pengelolaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Apabila penguasaan negara tidak dikaitkan secara langsung dan satu kesatuan dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat maka dapat memberikan makna konstitusional yang tidak tepat. Artinya, negara sangat mungkin melakukan penguasaan terhadap sumber daya alam secara penuh

tetapi tidak memberikan manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di satu sisi negara dapat menunjukkan kedaulatan pada sumber daya alam, namun di sisi lain rakyat tidak serta merta mendapatkan sebesar-besar kemakmuran atas sumber daya alam. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, kriteria konstitusional untuk mengukur makna konstitusional dari penguasaan negara justru terdapat pada frasa "untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Penguasaan negara bertingkat

Mahkamah Konstitusi telah menafsirkan bahwa penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya dilakukan dalam lima fungsi yaitu pengaturan, kebijakan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan. Kelima peranan negara/pemerintah dalam pengertian penguasaan negara itu, jika tidak dimaknai sebagai satu kesatuan tindakan, harus dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektifitasnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Mahkamah Konstitusi, bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, dalam hal ini Migas, sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam. Penguasaan negara pada peringkat kedua adalah negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan fungsi negara dalam peringkat ketiga adalah fungsi pengaturan dan pengawasan.

Dalam memperkuat argumentasi mengenai tingkatan penguasaan negara itu, Mahkamah Konstitusi merujuk kepada pendapat Mohammad Hatta salah satu *founding leaders* Indonesia yang mengemukakan:

> "... Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besar sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan kapital pinjaman dari luar. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanam modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah... Apabila tenaga nasional dan kapital nasional tidak

mencukupi, kita pinjam tenaga asing dan kapital asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya, maka diberi kesempatan kepada mereka untuk menanam modalnya di Tanah Air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri. Syarat-syarat yang ditentukan itu terutama menjamin kekayaan alam kita, seperti hutan kita dan kesuburan tanah, harus tetap terpelihara. Bahwa dalam pembangunan negara dan masyarakat bagian pekerja dan kapital nasional makin lama makin besar, bantuan tenaga dan kapital asing, sesudah sampai pada satu tingkat makin lama makin berkurang ..." (Mohammad Hatta, *Bung Hatta Menjawab*, hal. 202 s.d. 203, PT. Toko Gunung Agung Tbk. Jakarta 2002).

Dalam pendapat Mohammad Hatta tersebut tersirat bahwa pemberian kesempatan kepada asing karena kondisi negara/ pemerintah belum mampu dan hal tersebut bersifat sementara. Idealnya, negara yang sepenuhnya mengelola sumber daya alam.

Dalam konteks minyak dan gas bumi, menurut Mahkamah Konstitusi, yang harus dilakukan adalah bentuk penguasaan tingkat pertama dimana negara melalui Pemerintah melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam dalam hal ini Migas. Oleh karena itulah, keberadaan BP Migas yang hanya melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan atas pengelolaan Migas, dan tidak melakukan pengelolaan secara langsung, karena pengelolaan Migas pada sektor hulu baik eksplorasi maupun eksploitasi dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara maupun badan usaha bukan milik negara berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat, efisien, dan transparan. Menurut Mahkamah Konstitusi model hubungan antara BP Migas sebagai representasi negara dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dalam pengelolaan Migas mendegradasi makna penguasaan negara atas sumber daya alam Migas yang bertentangan dengan amanat Pasal 33 UUD 1945.

3 Kelemahan BP Migas

Di dalam putusan itu Mahkamah Konsitusi "membubarkan" keberadaan BP Migas dengan tiga alasan utama, yaitu: *Pertama*,

Pemerintah tidak dapat secara langsung melakukan pengelolaan atau menunjuk secara langsung badan usaha milik negara untuk mengelola seluruh wilayah kerja Migas dalam kegiatan usaha hulu; *Kedua*, setelah BP Migas menandatangani KKS, maka seketika itu pula negara terikat pada seluruh isi KKS, yang berarti, negara kehilangan kebebasannya untuk melakukan regulasi atau kebijakan yang bertentangan dengan isi KKS; *Ketiga*, tidak maksimalnya keuntungan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, karena adanya potensi penguasaan Migas keuntungan besar oleh Bentuk Hukum Tetap atau Badan Hukum Swasta yang dilakukan berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat, wajar dan transparan. Dalam hal ini, dengan konstruksi penguasaan Migas melalui BP Migas, negara kehilangan kewenangannya untuk melakukan pengelolaan atau menunjuk secara langsung Badan Usaha Milik Negara untuk mengelola sumber daya alam Migas, padahal fungsi pengelolaan adalah bentuk penguasaan negara pada peringkat pertama dan paling utama untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Jikalau diasumsikan kewenangan BP Migas dikembalikan ke unit pemerintahan atau kementerian yang terkait tetapi juga masih potensial terjadi inefisiensi, maka hal itu tidak mengurangi keyakinan Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan pengembalian pengelolaan sumber daya alam ke Pemerintah karena dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi itu, justru harus menjadi momentum bagi pembentuk undang-undang untuk melakukan penataan kembali dengan mengedepankan efisiensi yang berkeadilan dan mengurangi proliferasi organisasi pemerintahan. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang demikian maka Pemerintah dapat segera memulai penataan ulang pengelolaan sumber daya alam berupa Migas dengan berpijak pada “penguasaan oleh negara” yang berorientasi penuh pada upaya “manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat” dengan organisasi yang efisien dan di bawah kendali langsung Pemerintah.

Kontrak Kerja Sama tetap konstitusional

Perkara ini juga menguji konstitusionalitas Kontrak Kerja Sama (KKS). BP Migas bertindak mewakili Pemerintah sebagai pihak dalam KKS dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang mengelola Migas. Dalam posisi yang demikian, hubungan antara BP Migas (negara) dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap adalah hubungan yang bersifat keperdataan yaitu menempatkan posisi negara dan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang mengelola Migas dalam posisi yang sederajat. Dalam hal ini ketika kontrak telah ditandatangani, negara menjadi terikat pada isi KKS. Akibatnya, negara kehilangan diskresi untuk membuat regulasi bagi kepentingan rakyat yang bertentangan dengan isi KKS, sehingga negara kehilangan kedaulatannya dalam penguasaan sumber daya alam yaitu kedaulatan untuk mengatur Migas yang bertentangan dengan isi KKS. Padahal negara, sebagai representasi rakyat dalam penguasaan sumber daya alam harus memiliki keleluasaan membuat aturan yang membawa manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Mahkamah Konstitusi hubungan antara negara dengan swasta dalam pengelolaan sumber daya alam tidak dapat dilakukan dengan hubungan keperdataan, akan tetapi harus merupakan hubungan yang bersifat publik yaitu berupa pemberian konsesi atau perizinan yang sepenuhnya di bawah kontrol dan kekuasaan negara. Kontrak keperdataan akan mendegradasi kedaulatan negara atas sumber daya alam, dalam hal ini Migas. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, hubungan antara negara dan sumber daya alam Migas sepanjang dikonstruksi dalam bentuk KKS antara BP Migas selaku Badan Hukum Milik Negara sebagai pihak Pemerintah atau yang mewakili Pemerintah dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap sebagaimana diatur dalam UU Migas adalah bertentangan dengan prinsip penguasaan negara yang dimaksud oleh konstitusi.

Untuk menghindari hubungan yang demikian negara dapat membentuk atau menunjuk BUMN yang diberikan konsensi untuk mengelola Migas di Wilayah hukum Pertambangan Indonesia

atau di Wilayah Kerja, sehingga BUMN tersebut yang melakukan KKS dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap, sehingga hubungannya tidak lagi antara negara dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap, tetapi antara Badan Usaha dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap. Dengan demikian, menurut Mahkamah Konstitusi keberadaan KKS tidaklah bertentangan dengan konstitusi.

Demikian pula perlunya persetujuan DPR untuk memberikan KKS juga bersifat konstitusional. Persetujuan DPR terhadap KKS tidak menjadikan KKS bersifat sebagai perjanjian internasional. KKS dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi merupakan kontrak yang bersifat keperdataan dan tunduk pada hukum keperdataan. Lebih lanjut, pemberitahuan kontrak-kontrak tertulis kepada DPR adalah dalam rangka fungsi pengawasan DPR sebagai mekanisme yang melibatkan peran serta rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR apabila terdapat kontrak yang merugikan bangsa dan negara Indonesia

Pengutamaan BUMN

Dalam putusan itu Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa perlu pengutamaan BUMN dalam pengelolaan Migas. Hal itu sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No.002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004 yang menyebutkan bahwa harus mendahulukan (*voorrecht*) Badan Usaha Milik Negara dalam pengelolaan sumber daya alam. Mahkamah Konstitusi menyarankan agar jaminan hak mendahulukan dimaksud diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagaimana mestinya. Hal ini mengingat posisi BUMN sangat strategis dalam pengelolaan sumber daya alam. tidak beralasan menurut hukum. Pengutamaan itu tidak menutup kesempatan kepada perusahaan nasional baik Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, usaha kecil, badan usaha swasta untuk berpartispasi dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi.

Akibat hukum pembatalan BP Migas

Dalam putusan itu, Mahkamah Konstitusi memikirkan akibat hukum yang dapat timbul dari pembubaran BP Migas. Mahkamah Konstitusi menyadari bahwa keberadaan BP Migas sangat penting dan strategis sehingga jangan sampai putusan Mahkamah Konstitusi menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat mengakibatkan kekacauan dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi.

Mengingat bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat prospektif yang artinya berlaku kedepan sejak dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum sebagaimana diatur dalam UU Mahkamah Konstitusi bahwa: "Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum." Dengan demikian segala KKS yang telah ditandatangani antara BP Migas dan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap, harus tetap berlaku sampai masa berlakunya berakhir atau pada masa yang lain sesuai dengan kesepakatan.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa untuk mengisi kekosongan hukum karena tidak adanya lagi BP Migas maka Mahkamah perlu menegaskan organ negara yang akan melaksanakan fungsi dan tugas BP Migas sampai terbentuknya aturan yang baru. Menurut Mahkamah Konstitusi, fungsi dan tugas tersebut harus dilaksanakan oleh Pemerintah selaku pemegang kuasa pertambangan dalam hal ini Kementerian yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam bidang Migas. Segala hak serta kewenangan BP Migas dalam KKS setelah putusan ini, dilaksanakan oleh Pemerintah atau Badan Usaha Milik Negara yang ditetapkan oleh Pemerintah. Sebagai ganti dari BP Migas, Presiden membentuk Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

25. PUU Minerba V: Penentuan WP, WUP dan batas luas WIUP dalam UU Minerba

H. Isran Noor M.Si, Bupati Kutai Timur mengajukan pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dengan registrasi perkara No. 10/PUU-X/2012. Pada intinya permohonan itu menyangkut tiga hal yakni, (a) Penetapan WP dan WUP menurut UU No. 4 Tahun 2009 yang tidak mengikuti batas administrasi pemerintahan yang menurut Pemohon harus mengikuti batas administrasi pemerintahan; (b) Kewenangan penetapan WP, WUP dan batas serta luas wilayah WIUP oleh Pemerintah yang menurut Pemohon harus ditetapkan lebih dahulu oleh Pemerintah Daerah; dan (c) Kewajiban bagi pemegang Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) menyampaikan rencana kegiatan pada seluruh wilayah kontrak/perjanjian sampai dengan jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian untuk mendapatkan persetujuan Pemerintah. Mahkamah Konstitusi, dalam putusannya yang dibacakan pada 22 November 2012 itu mengabulkan sebagian permohonan itu dengan memperkuat peranan pemerintah daerah dalam bidang pertambangan mineral dan batubara.

Peranan pemerintah daerah dalam menentukan WP, WUP serta batas dan luas WIUP

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa urusan pemerintahan dalam menetapkan WP, WUP dan batas serta luas WIUP bukanlah termasuk urusan pemerintahan yang mutlak menjadi urusan pemerintah pusat dalam rangka menjamin kedaulatan negara kesatuan Republik Indonesia, tetapi merupakan urusan pemerintahan yang bersifat fakultatif yang sangat tergantung pada situasi, kondisi dan kebutuhan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Mahkamah Konstitusi untuk menentukan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat fakultatif haruslah berdasarkan pada semangat konstitusi yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah. Oleh karena itu,

pembagian urusan pemerintahan dan kewenangan yang bersifat fakultatif harus berdasarkan pada situasi, kondisi dan kebutuhan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan serta prinsip demokrasi. Terkait dengan sumber daya alam, harus pula mempertimbangkan prinsip keadilan dan keselarasan dalam pemanfaatan sumber daya alam, dalam hal ini Minerba.

Menurut Mahkamah, pengelolaan dan eksploitasi sumber daya alam Minerba berdampak langsung terhadap daerah yang menjadi wilayah usaha pertambangan, baik dampak lingkungan yang berpengaruh pada kualitas sumber daya alam yang mempengaruhi kehidupan masyarakat daerah yang bersangkutan, maupun dampak ekonomi dalam rangka kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, adalah tidak bijak dan bertentangan dengan semangat konstitusi, apabila daerah tidak memiliki kewenangan sama sekali dalam menentukan WP, WUP serta batas dan luas WIUP. Walaupun dalam UU Minerba mengatur sebelum Pemerintah menetapkan WP, WUP serta batas dan luas WIUP harus berkoordinasi dengan pemerintah daerah, namun menurut Mahkamah Konstitusi hal itu tidak cukup bagi perlindungan konstitusional hak-hak dan kewenangan daerah dalam menentukan kebijakan atas sumber daya alam di daerahnya, khususnya Minerba. Oleh karena itu, untuk memenuhi prinsip-prinsip demokrasi politik, pemberdayaan daerah, dan otonomi yang seluas-luasnya, adalah adil apabila pemerintah daerah juga memiliki wewenang dalam menentukan WP, WUP serta batas dan luas WIUP, tidak hanya sekedar berkoordinasi sebagaimana ditentukan dalam UU Minerba.

Untuk menjamin fungsi Pemerintah dalam rangka koordinasi, standardisasi, kriteria dan pengawasan, maka Pemerintah harus menetapkan prosedur dan kriteria yang menjadi landasan bagi Pemerintah maupun pemerintah daerah dalam menentukan WP, WUP serta batas dan luas WIUP. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Pasal 6 ayat (1) huruf e, Pasal 9 ayat (2), Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 17 UU Minerba adalah inkonstitusional apabila tidak dimaknai adanya kewenangan pemerintah daerah untuk ikut menentukan WP, WUP serta batas dan luas WIUP.

Sementara itu, berkaitan dengan frasa "untuk mendapatkan persetujuan pemerintah" dalam Pasal 171 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa hal itu sudah tepat karena hal itu diatur dalam Bab XXV Ketentuan Peralihan yang merupakan tindak lanjut dari ketentuan Pasal 169 yang mengatur tentang KK dan PKP2B yang telah ada sebelum berlakunya UU Minerba dan masih tetap berlaku sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian. Pengaturan mengenai KK dan PKP2B tersebut sudah seharusnya mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat dan dilakukan secara transparan, partisipatif, bertanggung jawab, terpadu dengan tetap memperhatikan pendapat dari instansi Pemerintah terkait, masyarakat, serta dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan. Selain itu, adanya persetujuan dari Pemerintah Pusat dalam hal KK dan PKP2B tersebut bertujuan agar dalam pelaksanaannya tidak terjadi tumpah tindih yang menimbulkan adanya ketidakpastian hukum bagi perusahaan pertambangan maupun masyarakat. Aturan peralihan tersebut menjadi sangat penting dalam rangka penyesuaian dan untuk menjamin kepastian hukum.

26. PUU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Indonesian Human Rights Committee For Social Justice (IHCS) dkk. mengajukan permohonan terhadap UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diregistrasi di Mahkamah Konstitusi dengan perkara No. 50/PUU-X/2012. Permohonan ini pada intinya menyangkut beberapa hal berikut: (a) Pengadaan tanah yang semestinya bersifat sukarela diubah menjadi suatu kewajiban warga negara. Sehingga diabaikannya prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat, karena ketidakmufakatan masyarakat tetap dipaksakan dengan keputusan gubernur dan pengadilan; (b) Bahwa jalan tol yang tercantum dalam Pasal 10 huruf b UU No. 2 Tahun 2012 tidak termasuk kegiatan untuk kepentingan umum, karena tidak setiap orang dapat

mempergunakannya tanpa asset dan akses yang lebih. Begitu pula kata "pelabuhan" yang tercantum dalam Pasal 10 huruf d UU No. 2 Tahun 2012. Pelabuhan adalah untuk kepentingan umum yang dipergunakan untuk penyebrangan rakyat. Adapun pelabuhan untuk kepentingan peti kemas, pertambangan, perkebunan, dan resort serta perumahan mewah adalah kepentingan bisnis atau privat; (c) Tidak melibatkan masyarakat atau pihak yang berhak atas tanah dalam proses perencanaan, karena jelas sekali bahwa proses perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pelibatannya hanya menunjuk instansi yang memerlukan tanah; (d) Bahwa kata "konsultasi publik" dalam Pasal 21 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012 adalah sebuah proses musyawarah yang artinya tercapainya suatu kesepakatan adalah atas kehendak antara para pihak. Akan tetapi konsultasi publik tidak diatur untuk menuju kemufakatan karena keberatan dari hasil musyawarah akan dilaporkan ke gubernur oleh instansi yang memerlukan tanah bukan oleh pihak yang berhak dan atau mayarakat yang yang terkena dampak. Dengan kata lain ketentuan itu menghilangkan partisipasi masyarakat dalam menyampaikan keberatannya atas rencana pembangunan; (e) Jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) setempat yang diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UU 2/2012 adalah tidak rasional mengingat akses masyarakat terhadap Lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara di setiap provinsi belum semua tersedia; (f) Bahwa Pasal 40 UU No. 2 Tahun 2012 tidak memasukkan unsur masyarakat yang terkena dampak sebagai subjek yang berhak menerima ganti kerugian. Padahal dalam faktanya banyak masyarakat yang terkena dampak yang tidak termasuk dalam ketentuan itu yang mengalami banyak kerugian akibat kegiatan maupun keberadaan objek-objek pembangunan dengan dalih kepentingan umum. Dalam putusannya yang dibacakan pada tanggal 13 Februari 2013, Mahkamah Konsitusi menolak permohonan pemohon dalam perkara ini untuk seluruhnya.

Jalan tol sebagai kepentingan umum

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pembangunan jalan tol merupakan salah satu jenis dari kepentingan umum sebab pembangunannya dilakukan demi kelancaran pengangkutan orang, barang, dan jasa yang menjadi hajat hidup orang banyak. Sehingga meskipun seperti didalilkan oleh para Pemohon tidak dapat diakses secara leluasa oleh rakyat miskin, akan tetapi dengan adanya jalan tol tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung akan dirasakan manfaatnya untuk memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat. Demikian pula pelabuhan, untuk daerah-daerah tertentu, distribusi sembilan bahan pokok (sembako) hanya mungkin lewat pelabuhan. Meskipun tidak semua orang mempergunakannya, akan tetapi masyarakat merasakan manfaatnya. Dengan argumentasi ini, maka yang dimaksud dengan kepentingan umum bukan saja fasilitas yang langsung dapat dinikmati oleh masyarakat, melainkan termasuk pula fasilitas-fasilitas yang secara tidak langsung memberikan manfaat bagi banyak orang.

Lebih memberikan perlindungan hukum

Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi berpendapat bawha UU Penadaan Tanah untuk Pelaksanaan Pembangunan Demi Kepentingan Umum lebih baik sebab berbeda dengan proses pembebasan tanah untuk kepentingan umum sebelumnya. Menurut Mahkamah Konstitusi, ketentuan dalam undang-undang itu telah memberikan perlindungan hukum yang memadai dengan membuka kesempatan kepada pihak-pihak, baik kepada pemilik tanah maupun kepada pihak yang terkena dampak yang merasa dirugikan untuk mengajukan keberatan bahkan sampai ke Mahkamah Agung.

Bahkan dalam undang-undang itu diatur tentang konsultasi publik ulang yang dimaksudkan untuk mencapai mufakat. Apabila tidak dicapai mufakat, artinya masih ada pihak yang keberatan, maka instansi yang memerlukan tanah melaporkan kepada gubernur. Bahkan gubernur pun setelah mendapat laporan dari instansi yang memerlukan tanah, tidak serta merta mengambil sikap untuk

memutuskan, tetapi harus membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan. Tim tersebut memiliki tugas: a) menginventarisasi masalah yang menjadi keberatan; b) melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan; dan c) membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan.

Pihak yang merasa keberatan atas keputusan itu dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lama 30 hari sejak dikeluarkannya lokasi penetapan, dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetaplah yang menjadi dasar diteruskan atau tidak diteruskannya pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dengan demikian ketetapan akhir ditentukan oleh putusan pengadilan, bukan oleh keputusan pejabat tata usaha negara, yakni bukan oleh keputusan gubernur.

Sedangkan menurut Mahkamah Konstitusi tenggat waktu 30 hari untuk mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam UU PTUN tidak bertentangan dengan konstitusi sebab pengaturan yang berbeda itu menurut Mahkamah Konstitusi merupakan *opened legal policy* yang menjadi kewenangan pembentuk undang-undang sejauh tetap mempertimbangkan asas kepatutan dan keadilan. Selain itu karena keputusan gubernur sebagai keputusan pejabat tata usaha negara tersebut, sudah diketahui lebih dahulu oleh pihak yang berhak, sebab telah melalui proses konsultasi publik, konsultasi publik ulang, dibicarakan oleh tim yang melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan, sehingga sudah dapat mengantisipasinya lebih dahulu.

Penitipan ganti rugi di pengadilan negeri

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penitipan ganti kerugian pada pengadilan negeri setempat dimaksudkan supaya uang ganti kerugian tersebut kelak betul-betul diterima oleh yang berhak menerima. Jikalau sejak awal ada sengketa kepemilikan atas tanah yang belum ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan

hukum tetap, tentulah tidak dapat dilakukan konsultasi publik sebab belum diketahui pihak yang berhak untuk diajak dalam konsultasi publik. Akan tetapi, bisa terjadi bahwa ketika diadakan konsultasi publik belum ada sengketa, tetapi setelah selesai konsultasi publik dan proses selanjutnya, sebelum ganti kerugiannya diserahkan, atas tanah yang untuk kepentingan umum dipersengketakan atau digugat kepemilikannya. Dalam keadaan seperti tersebut adalah adil kalau ganti kerugian tersebut dititipkan pada pengadilan negeri setempat, supaya apabila sudah ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diputuskan pihak yang berhak maka kepada yang berhak itulah ganti kerugian diberikan.

27. PUU Migas IV: Pengujian konstitusionalitas kontrak kerja sama Migas

Federasi Serikat Pekerja Pertamina Bersatu (FSPPB) dan Konfederasi Serikat Pekerja Migas Indonesia (KSPMI) mengajukan pengujian terhadap UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi yang diregistrasi di Mahkamah Konstitusi dengan sebagai perkara No. 65/PUU-X/2012. Pada intinya permohonan itu menyangkut beberapa isu konstitusional, antara lain: (a) Kontrak Kerja Sama pada Pasal 1 angka 19 dan Pasal 6 UU Migas, khususnya pada frasa "kontrak kerjasama lain" pada Pasal 1 angka 19 UU Migas; (b) Keberadaan BP Migas sebagai Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi serta BPH Migas sebagai Badan Pengatur Minyak dan Gas Bumi (Pasal 1 angka 23, Pasal 1 angka 24, Pasal 44 dan Pasal 46 UU Migas); (c) Pengaturan badan pelaksana Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir sektor minyak dan gas bumi [Pasal 9 ayat (1) UU Migas]; (d) Pemisahan kegiatan usaha hulu dan hilir sektor minyak dan gas bumi (Pasal 10 UU Migas); dan (e) Jangka waktu berlakunya kontrak pada aturan peralihan (Pasal 63 huruf c UU Migas). Mahkamah Konstitusi memutuskan permohonan tersebut tidak dapat diterima pada tanggal 28 Maret 2013. Permohonan itu tidak dapat diterima sebab Mahkamah Konstitusi tidak menemukan adanya syarat-syarat konstitusionalitas alasan yang berbeda dengan

Perkara Nomor 36/PUU-X/2012 yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi sebelumnya pada 13 November 2012.

Kerugian negara akibat pelaksanaan kontrak karya bukan isu norma konstitusional

Para pemohon dalam perkara itu smempersoalkan konstitusionalitas jangka waktu berlakunya kontrak yang diatur dalam Pasal 63 huruf c UU Migas. Pemohon mendalilkan bahwa dengan tidak dibatalkannya kontrak-kontrak yang merugikan negara dan rakyat tersebut, maka hak menguasai negara untuk melindungi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tidak berfungsi. Sedangkan menurut Mahkamah Konstitusi, Pasal 63 merupakan salah satu pasal peralihan yang berfungsi untuk mencegah kekosongan hukum dan menjamin kepastian hukum yang dapat ditimbulkan dari pembentukan UU Migas. Dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan tersebut dapat menyebabkan kerugian negara dan membahayakan cadangan kekayaan alam Indonesia merupakan persoalan yang dapat timbul karena ketentuan syarat dan/ atau pelaksanaan dari kontrak-kontrak yang dimaksud, bukan karena keberadaan Pasal 63 huruf c UU Migas. Dengan perkataan lain, dalil para Pemohon tersebut merupakan isu penerapan norma, bukan merupakan isu konstitusionalitas norma.

Pada titik ini Mahkamah Konstitusi menghindari membahas konstitusionalitas kontrak karya dari sisi penerimaan/kerugian keuangan negara yang ditimbulkan akibat perbuatan hukum pada masa lalu. Melainkan menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak mengadili penerapan norma hukum, melainkan mengadili substansi norma hukum. Padahal norma hukum tidak ada dengan sendirinya. Sebuah norma hukum merepresentasikan hubungan-hubungan hukum yang sudah ada atau yang akan diharapkan. Pengujian konstitusional semestinya juga berkaca pada praktik penerapan hukum, supaya pengadilan tidak saja mengadili teks belaka, melainkan bisa menempatkan teks di dalam konteks

kehidupan kenegaraan ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 33 UUD 1945.

28. PUU Kehutanan VII: Pengujian konstitusionalitas hutan adat dan pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat hukum

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) bersama dengan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu dari Riau dan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu dari Banten mengajukan permohonan terhadap sejumlah ketentuan dalam UU Kehutanan antara lain Pasal 1 angka 6, Pasal 5 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 67 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3). Perkara yang diregistrasi oleh Mahkamah Konstitusi dengan perkara No. 35/PUU-X/2012 itu pada intinya menyangkut dua isu konstitusional yaitu keberadaan hutan adat dan pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat hukum adat. Pada tanggal 16 Mei 2013, Mahkamah Konstitusi memutus permohonan tersebut dengan mengabulkan sebagian permohonan khususnya yang berkaitan dengan keberadaan hutan adat. Sementara itu Mahkamah Konstitusi menolak permohonan yang berkaitan dengan pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat hukum adat.

Legal standing masyarakat hukum adat

Dalam putusan ini untuk pertama kalinya Mahkamah Konstitusi menerima *legal standing* pemohon yang mengajukan diri sebagai masyarakat adat. Pemohon II dari Masyarakat Kenegerian Kuntu dan Pemohon III dari Masyarakat Kasepuhan Cisitu mendalilkan diri memenuhi kualifikasi sebagai masyarakat hukum adat yang dapat mengajukan diri sebagai permohon dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Padal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi telah menentukan bahwa masyarakat hukum adat

merupakan suatu kategori khusus dari pemohon dalam pengujian undang-undang.[51]

Pada kedua masyarakat hukum adat itu tidak ada peraturan daerah khusus yang menentukan mereka sebagai masyarakat hukum adat, sebagaimana yang dikehendaki berdasarkan Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan.[52] Di Kabupaten Kampar dimana Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu berada terdapat Peraturan Daerah Kabupaten Kampar No. 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat. Perda itu mengatur tentang hak tanah ulayat secara umum, tidak secara khusus menentukan bahwa Masyarakat Kenegerian Kuntu sebagai masyarakat hukum adat. Demikian pula pada Masyarakat Hukum adat Kasepuhan Cisitu yang dasar pengakuan keberadaannya juga bukan Perda, melainkan Surat Keputusan Bupati Lebak Nomor 430/Kep.318/Disporabudpar/2010 tentang Pengakuan Keberadaan Masyarakat Adat Cisitu Kesatuan Sesepuh Adat Cisitu Banten Kidul Di Kabupaten Lebak. Penilaian Mahkamah Konstitusi bahwa kedua komunitas tersebut memenuhi kualifikasi sebagai masyarakat hukum adat sebagai pemohon adalah yang pertama kalinya dalam sejarah pengujian undang-undang di hadapan Mahkamah Konstitusi. Penerimaan itu pun merupakan suatu bentuk pengakuan hukum yang dilakukan oleh pengadilan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, ketentuan dalam Pasal 67 UU Kehutanan yang menyatakan bahwa Perda sebagai alas hukum untuk menentukan status hukum masyarakat hukum adat harus dibaca sebagai salah satu jenis alas hukum. Sehingga Perda bukanlah alas hukum satu-satunya, sebab dalam praktik, pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat juga dilakukan dengan keputusan bupati,

[51]Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi menentukan ada empat kualifikasi pemohon dalam pengujian undang-undang, yaitu: (1) perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama); (2) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; (3) badan hukum publik atau privat; atau (4) lembaga negara.

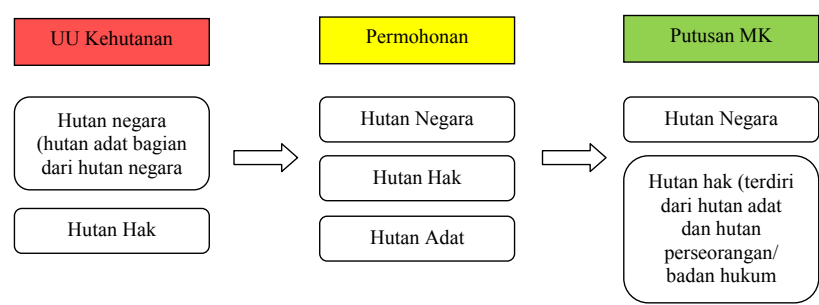
[52]Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan berbunyi: "Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah."

bahkan dengan putusan pengadilan sebagaimana dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam perkara ini (Arizona, dkk, 2013).

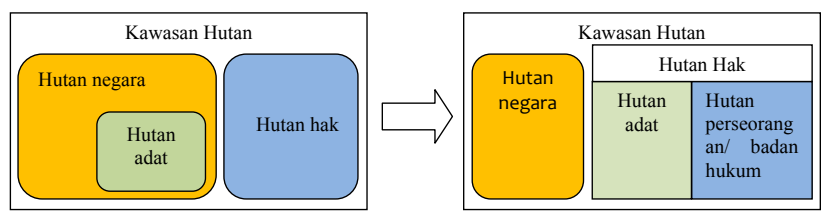
Hutan adat bukan lagi hutan negara

Salah satu pokok permohonan dalam Perkara No. 35/PUU-X/2012 adalah mengenai konstitusionalitas keberadaan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara. Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan menyebutkan bahwa: "Hutan adat adalah hutan **negara** yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat." Selanjutnya Pasal 5 ayat (2) UU Kehutanan menyebutkan bahwa: "Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat." Berlakunya ketentuan yang menyatakan bahwa hutan adat merupakan bagian dari hutan negara itu telah menimbulkan pengingkaran terhadap keberadaan hutan adat. Ditambah lagi dengan ketidakseriusan dari pemerintah untuk melahirkan kebijakan operasional yang dapat membuat masyarakat hukum adat dapat menikmati hak-hak mereka atas hutan adat.

Bagan 4. Dinamika status hutan

UU Kehutanan		Permohonan		Putusan MK
Hutan negara (hutan adat bagian dari hutan negara	⇒	Hutan Negara	⇒	Hutan Negara
Hutan Hak		Hutan Hak		Hutan hak (terdiri dari hutan adat dan hutan perseorangan/ badan hukum
		Hutan Adat		

Atas dasar ketentuan yang menyatakan bahwa hutan adat merupakan hutan negara itulah, para pemohon dalam perkara ini mengajukan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi. Para pemohon mendalilkan bahwa seharusnya keberadaan hutan adat dijadikan kategori khusus yang berbeda dengan hutan negara dan

hutan hak. Namun Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat lain yang berbeda dari konstruksi UU Kehutanan dan juga dengan yang dimohonkan oleh pemohon. Pada intinya Mahkamah Konstitusi melalui putusan itu mengeluarkan hutan adat dari hutan negara, tetapi tidak menjadikan hutan adat sebagai kategori khusus yang berbeda dengan hutan hak, melainkan memasukkan keberadaan hutan adat sebagai salah satu jenis dalam hutan hak. Sehingga hutan hak selain terdiri dari hutan yang berada di atas tanah perseorangan/badan hukum, juga merupakan hutan yang berada pada wilayah masyarakat hukum adat (Arizona, dkk, 2013).

Bagan 5. Perubahan status hutan adat setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/PUU-X/2012

Mahkamah konstitusi berpendapat bahwa di dalam UU Kehutanan terdapat tiga subjek hukum yang memiliki hubungan hukum dengan hutan, yaitu negara, masyarakat hukum adat dan pemegang hak atas tanah yang di atasnya terdapat hutan. Hubungan hukum atas hutan melekat pula di dalamnya hubungan hukum atas tanah, sehingga tidak dapat dipisahkan antara hak atas tanah dengan hak atas hutan. Di atas tanah negara terdapat hutan negara,[53] di atas tanah hak terdapat hutan hak, dan di atas tanah ulayat terdapat hutan adat.

[53]Terhadap hutan negara, sebagai konsekuensi penguasaan negara terhadap hutan, negara dapat memberikan pengelolaan kepada desa untuk dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat desa, dan hutan negara dapat juga dimanfaatkan bagi pemberdayaan masyarakat.

Pemegang hak atas hutan adat pemegang hak atas tanah

Mahkamah Konstitusi dalam putusan ini menyatakan bahwa pemegang hak atas tanah juga memegang hak atas hutan. Sehingga bisa diartikan bahwa masyarakat hukum adat selain memegang hak atas tanah ulayat sekaligus memegang hak atas hutan adat. Perseorangan/badan hukum pemegang hak atas tanah juga memegang hak atas hutan hak. Dengan demikian, keberadaan hutan adat harus didahului dengan adanya tanah ulayat dari masyarakat hukum adat, karena hutan adat berada di atas wilayah hak ulayat.

Bagan 6. Hubungan penguasaan hutan dengan status tanah

Implikasinya masyarakat hukum adat memiliki wewenang untuk mengatur peruntukan, fungsi dan pemanfaatan wilayah hak ulayat dan hutan adat yang ada di dalam wilayahnya. Oleh karena itu, kewenangan Kementerian Kehutanan untuk mengatur, menentukan fungsi dan mengawasi peredaran hasil hutan dari hutan adat baru dapat dilaksanakan bila ada penetapan hutan adat. Namun terhadap hutan adat yang telah ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Bupati, seperti Keputusan Bupati Merangin 287 Tahun 2003 tentang Pengukuhan Kawasan Bukit Tapanggang sebagai Hutan Adat Masyarakat Hukum Adat Desa Guguk, telah dapat diterima keberadaannya sebagai hutan adat.

Masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum

Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 sebenarnya telah menentukan bahwa masyarakat hukum adat merupakan subjek hukum yang memiliki hak-hak tradisional yang harus diakui dan dihormati oleh negara. Dalam putusan itu, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum merupakan hal fundamental.

> "... Hal penting dan fundamental tersebut adalah masyarakat hukum adat tersebut secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai — *penyandang hak* yang dengan demikian tentunya dapat pula dibebani kewajiban. Dengan demikian masyarakat hukum adat adalah subjek hukum. Sebagai subjek hukum di dalam suatu masyarakat yang telah menegara maka masyarakat hukum adat haruslah mendapat perhatian sebagaimana subjek hukum yang lain ketika hukum hendak mengatur, terutama mengatur dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan."

Penggalan pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi di atas menegaskan keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum. Pasal 51 UU Kehutanan pun menjadikan masyarakat hukum adat sebagai salah satu pihak yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi. Pasal 51 UU Mahkamah Konstitusi membedakan masyarakat hukum adat dengan badan hukum publik maupun badan hukum privat, oleh karena itu, Masyarakat hukum adat sebenarnya merupakan suatu jenis subjek hukum yang khas, yang disebut dengan masyarakat hukum adat. Kekhasan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum karena ia bersifat kesatuan/kelompok yang menjadikan nilai-nilai adat dan kesamaan hak tradisional termasuk atas wilayah tertentu sebagai syarat keberadaannya. Kemudian konstitusi juga mementukan syarat keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum itu ada pada masyarakat hukum adat yang masih hidup, sesuai dengan perkembangan zaman dan tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengukuhan kawasan hutan harus memperhatikan masyarakat hukum adat

Mahkamah Konstitusi bersikap hati-hati dalam memutuskan tentang konstitusionalitas pengakuan bersyarat dan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah untuk menyatakan keberadaan atau hapusnya masyarakat adat. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi merujuk pada salah satu putusannya yang pernah dikeluarkan terkait dengan persoalan konstitusionalitas Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan, yaitu Putusan Nomor 34/PUU-IX/2011, tanggal 16 Juli 2012. Dalam putusan tersebut MK menyatakan

> ".......dalam wilayah tertentu dapat saja terdapat hak yang telah dilekatkan atas tanah, seperti hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak-hak lainnya atas tanah. Hak-hak yang demikian harus mendapat perlindungan konstitusional berdasarkan Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Oleh karena itu, penguasaan hutan oleh negara harus juga memperhatikan hak-hak yang demikian selain hak masyarakat hukum adat yang telah dimuat dalam norma a quo."

Menurut MK, kata "memperhatikan" dalam Pasal Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan haruslah pula dimaknai secara imperatif berupa penegasan bahwa Pemerintah, saat menetapkan wilayah kawasan hutan, berkewajiban menyertakan pendapat masyarakat terlebih dahulu sebagai bentuk fungsi kontrol terhadap Pemerintah untuk memastikan dipenuhinya hak-hak konstitusional warga negara untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

Lebih lanjut MK menyatakan bahwa kata "memperhatikan" dalam Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan harus pula dimaknai lebih tegas, yaitu negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sejalan dengan maksud Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Adapun syarat pengakuan dan penghormatan masyarakat hukum adat dalam frasa

— “sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya”, harus dimaknai sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat, karena hukum adat pada umumnya merupakan hukum yang tidak tertulis dan merupakan *living law*, artinya merupakan hukum yang diterima *(accepted)* dan dijalankan *(observed)* serta ditaati oleh masyarakat yang bersangkutan karena memenuhi rasa keadilan bagi mereka dan sesuai serta diakui oleh konstitusi.

29. SKLN Tahura Bukit Soeharto: Pemda Penajam Paser Utara vs Menteri Kehutanan

Bupati Penajam Paser Utara (Andi Harahap) bersama dengan Ketua DPRD Kabupaten Penajam Paser Utara (Nanang Ali) di Provinsi Kalimantan Timur mengajukan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) kepada Mahkamah Konstitusi terhadap Menteri Kehutanan Republik Indonesia. Perkara ini diregistrasi oleh Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi sebagai Perkara No. 2/SKLN-IX/2011. Sengketa ini berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Kementerian Kehutanan berkaitan dengan penentuan wilayah Taman Hutan Rakyat Bukit Soeharto di Kalimantan Timur. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa permohonan ini tidak dapat diterima karena permohonan bukan merupakan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Dalam permohonannya, Pemda Kab. Penajam Paser Utara mendalilkan bahwa Termohon (Menteri Kehutanan) tidak memperhatikan adanya pemekaran wilayah Kabupaten Paser yang dimekarkan menjadi Kabupaten Paser dan Kabupaten Penajam Paser Utara berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara Di Provinsi Kalimantan Timur, dalam kaitannya dengan penentuan wilayah Taman Hutan Rakyat Bukit Soeharto, sehingga hal tersebut membuat Pemda Kab. Penajam Paser Utara tidak

bisa memanfaatkan wilayahnya untuk keperluan pengembangan pembangunan infrastruktur daerah.

Dalam menyelesaikan permasalahan tersebut, Mahkamah Konstitusi memeriksa mengenai *subjectum litis* dan *objectum litis. Subjectum litis* berkaitan dengan kedudukan para pihak baik pemohon maupun termohon sebagai lembaga negara yang dapat bersengketa di Mahkamah Konstitusi. Pemeriksaan terhadap *subjectum litis* dilakukan karena tidak semua lembaga negara bisa menjadi pihak untuk bersengketa dihadapan Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi menyatakan pemohon yang merupakan Pemda Kab. Penajam Paser Utara yang terdiri dari Bupati dan DPRD memenuhi persyaratan sebagai para pihak (*subjectum litis*) dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kedudukannya dinyatakan dalam PAsal 18 Ayat (3) dan Ayat (4) UUD 1945.[54] Demikian pula halnya dengan Termohon (Menteri Kehutanan) juga merupakan lembaga negara yang kedudukannya disebutkan di dalam konstitusi khususnya Pasal 17 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Setelah menilai mengenai *subjectum litis,* kemudian Mahkamah Konstitusi menilai apakah pokok permasalahan yang disengketakan merupakan sengketa terhadap kewenangan negara yang diberikan oleh UUD 1945. Penilaian ini dilakukan sebab tidak semua penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi hanya memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Oleh karena sengketa ini berkaitan dengan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka Mahkamah Konstitusi mempergunakan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai rujukan untuk menyelesaikan

---

[54]Pasal 18 Ayat (3) UUD 1945 berbunyi: Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Sementara itu Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 berbunyi: Gubernur, Bupati dan Walikota masing masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

persengketaan ini. UU Pemerintahan Daerah menentukan bahwa yang menjadi urusan pemerintahan pusat meliputi tujuh urusan, yaitu: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Namun menurut Mahkamah Konstitusi yang menjadi urusan Pemerintah Pusat tidak terbatas pada tujuh hal tersebut saja. Dalam hal kehutanan, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatur bahwa pemerintah pusat memiliki wewenang untuk menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan [vide Pasal 4 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan]. Menurut Mahkamah Konstitusi, kewenangan pemerintah pusat ini didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan, "Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Dengan demikian, menurut Mahkamah Konstitusi, tidak ada kewenangan konstitusional yang dipersengketakan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf b UU MK, dan Pasal 3 ayat (2) PMK 08/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara. Mahkamah Konstitusi melanjutkan, seandainya pun benar telah terjadi sengketa antara Pemohon dan Termohon, maka terhadap sengketa demikian bukanlah kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutusnya, dikarenakan sengketa tersebut bukanlah sengketa kewenangan yang mana kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Oleh karena itu, permasalahan yang disengketakan tidak termasuk dalam *objectum litis* sebagai sengketa kewenangan konstitusional yang penyelesaiannnya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Meskipun demikian, di dalam Putusan ini Mahkamah Konstitusi memberikan arahan kepada para pihak dengan menyatakan bahwa:

> "Menimbang bahwa terlepas dari Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum, Mahkamah perlu menegaskan, agar Menteri yang diberi wewenang oleh Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan", memperhatikan aspirasi daerah dan masyarakat daerah tersebut serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan. Dalam kasus Pemohon a quo, di atas tanah milik penduduk yang merupakan kawasan transmigrasi yang oleh Termohon ditetapkan sebagai Taman Hutan Raya telah diterbitkan Sertifikat Hak Atas Tanah-nya lebih dahulu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah akan lebih memenuhi rasa keadilan masyarakat apabila Menteri Kehutanan melakukan revisi terhadap surat keputusan a quo. Permasalahan yang terjadi antara Pemohon dan Termohon seharusnya diselesaikan secara internal sebagai satu kesatuan Pemerintahan Negara Indonesia yang, antara lain, bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana diamanatkan Pembukaan UUD 1945."

Mahkamah Konstitusi memberikan arahan meskipun perkara ini tidak bisa diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi, maka ada baiknya Menteri melakukan perubahan terhadap keputusannya yang berkaitan dengan penetanan Taman Hutan Rakyat Bukit Soeharto untuk memberikan keadilan bagi warga transmigran yang telah memiliki sertipikat hak atas tanah di wilayah tersebut.

30. SKLN Wilayah Usaha Pertambangan: Pemda Kutai Timur Vs Menteri ESDM

Pemda Kab. Kutai Timur, Provinsi Kalimantan Timur mengajukan perkara sengketa kewenangan lembaga terhadap Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Perkara ini diregistrasi oleh Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dengan Perkara No. 3/SKLN-IX/2011. Pemohon mendalilkan bahwa kewenangan konstitusionalnya di bidang energi dan sumber daya mineral telah diambil oleh Menteri ESDM dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Mahkamah Konstitusi memutuskan

bahwa permohonan ini tidak dapat diterima karena permohonan bukan merupakan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan baik Pemda Kab. Kutai Timur yang diwakili oleh Bupati dan Menteri ESDM sama-sama merupakan *subjectum litis* dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kedudukan dan kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Selanjutnya dalam penilaian mengenai *objectum litis,* Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan keberadaan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai apa saja kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

UU Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama. Namun demikian, menurut Mahkamah Konstitusi, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara mengatur bahwa pemerintah pusat memiliki kewenangan dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara [vide Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 6 UU Minerba]. Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa kewenangan pemerintah pusat itu didasarkan pada Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara" dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 4 ayat (1) UU Minerba yang menyatakan, "Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat".

Mahkamah Konstitusi menjelaskan, jika dikaitkan dengan pembagian urusan atau kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah maka berdasarkan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 kewenangan pemerintah pusat dalam menangani urusan mineral dan batubara sudah ditentukan secara jelas di dalam UU Minerba, artinya

sudah diberikan kepada Pemerintah Pusat berdasarkan Undang-Undang. Dengan demikian, menurut Mahkamah Konstitusi, tidak ada kewenangan konstitusional yang dipersengketakan sebagaimana dimaksud Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf b UU MK, Pasal 3 ayat (2) PMK 08/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara. Seandainya pun benar telah terjadi sengketa antara Pemohon dan Termohon, maka menurut Mahkamah Konstitusi, terhadap sengketa demikian bukanlah kewenangan Mahkamah untuk mengadilinya.

Meskipun demikian, di dalam putusan ini Mahkamah Konstitusi memberikan arahan kepada para pihak dengan menyatakan:

> "Menimbang bahwa terlepas dari Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum, Mahkamah perlu menegaskan, agar Menteri yang diberi wewenang oleh Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan," memperhatikan aspirasi daerah dan masyarakat daerah tersebut serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan. Dalam kasus Pemohon *a quo*, mengenai kewenangan untuk menetapkan Wilayah Pertambangan (WP), Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), dan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) sepenuhnya sudah diatur dalam UU 4/2009 dan harus dilaksanakan secara transparan, partisipatif, bertanggung jawab, terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, sosial budaya, serta berwawasan lingkungan dengan memperhatikan aspirasi daerah. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, permasalahan yang terjadi antara Pemohon dan Termohon seharusnya diselesaikan secara internal sebagai satu kesatuan Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang, antara lain, bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945."

Mahkamah Konstitusi memberikan arahan meskipun perkara ini tidak bisa diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi, maka ada baiknya Pemerintah Pusat, dalam hal ini Menteri ESDM dalam melakukan penetapan Wilayah Pertambangan (WP), Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), dan Wilayah Izin Usaha Pertambangan

(WIUP) memperhatikan kepentingan berbagai pihak termasuk memperhatikan aspek ekologi, ekonomi dan sosial budaya masyarakat di daerah.

31. SKLN Divestasi 7% Saham PT. Newmont Nusa Tenggara: Presiden Vs DPR dan BPK

Presiden Republik Indonesia (Susilo Bambang Yudhoyono) mengajukan permohonan sengketa kewenangan lembaga negara terhadap Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berkaitan dengan permasalahan apakah Presiden berwenang melakukan pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara (PT NNT) tanpa memperoleh persetujuan dari DPR. Perkara ini registrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dengan Perkara No. 2/SKLN-X/2012. Mahkamah Konstitusi memutuskan menolak permohonan Presiden karena menilai bahwa kewenangan Presiden untuk membeli 7% saham PT. NNT harus dengan persetujuan DPR. Setelah Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan ini, Presiden tidak jadi membeli saham PT. NNT karena tidak disetujui oleh DPR.

Dalam menangani perkara sengketa ini, baik Pemohon maupun Termohon mengajukan banyak ahli dari bidang hukum tata negara, hukum administrasi negara dan hukum ekonomi. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya tidak mempersoalkan *subjectum litis* dari Pemohon (Presiden) maupun Termohon (DPR dan BPK), sebab ketiga lembaga negara tersebut merupakan lembaga negara yang kedudukan dan kewenangannya diberikan secara langsung oleh UUD 1945.

Konstitusionalitas Kontrak Karya

Perkara ini berkaitan dengan keberadaan Kontrak Karya (KK) di bidang pertambangan antara Pemerintah Republik Indonesia dengan PT. NNT yang ditandatangani pada 2 Desember 1986. Di dalam klausul Pasal 24 ayat (3) Kontrak Karya tersebut menentukan bahwa, "Perusahaan harus menjamin bahwa saham-sahamnya yang

dimiliki oleh Penanam Modal Asing akan ditawarkan untuk dijual atau diterbitkan, pertama-tama kepada pemerintah, dan kedua (jika Pemerintah tidak menerima atau menyetujui penawaran itu dalam 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penawaran), kepada warga Indonesia atau perusahaan Indonesia yang dikendalikan oleh warga negara Indonesia. ... Dalam hal Pemerintah menolak penawaran sesuai Pasal ini, Pemerintah dapat mengawasi penawaran itu kepada warga negara Indonesia atau kepada Perusahaan Indonesia yang dikendalikan oleh warga negara Indonesia dan penaksiran saham itu sesuai Pasal 24 ayat 6."

Pada intinya ketentuan itu mengharuskan PT. NNT melakukan divestasi atau melepas sahamnya dan pertama-tama menawarkan kepada Pemerintah Republik Indonesia. Namun apabila dalam batas waktu yang ditentukan pemerintah tidak melakukan pembelian, maka saham tersebut ditawarkan untuk dibeli oleh perusahaan yang dikendalikan oleh Warga Negara Indonesia. Pada titik ini sebenarnya Mahkamah Konstitusi tidak saja melakukan penyelesaian sengketa kewenangan antar-lembaga negara, melainkan masuk lebih jauh dalam menilai isi dari Kontrak Karya. Secara tidak langsung dalam hal ini Mahkamah Konsitusi ikut pula menguji konstitusionalitas Kontrak Karya antara pemerintah dengan pihak swasta, meskipun tidak berujung kepada putusan untuk menyatakan kontrak tersebut batal atau tidak.

Harus dengan persetujuan DPR

Presiden memiliki kewenangan atributif berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan itu sejalan dengan sistem presidensial yang kita anut. Mahkamah Konstitusi menilai bahwa pelaksanaan kewenangan atributif Presiden tersebut dalam pelaksanaannya harus dijalankan berdasarkan dan dibatasi oleh ketentuan konstitusi itu sendiri, ketentuan undang-undang, serta dibatasi oleh kewenangan konstitusional lembaga negara yang lain.

Salah satu pembatasan kewenangan Presiden tersebut terdapat dalam pengelolaan keuangan negara. Berkaitan dengan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa pembelian 7% saham divestasi PT. NNT merupakan salah satu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara, yang harus tunduk pada konstitusi, undang-undang, dan/atau tidak melampaui kewenangan lembaga negara yang lain, yang juga diberikan oleh konstitusi. Dalam perkara yang disengketakan tersebut, anggaran yang akan dipergunakan oleh Pemerintah untuk membeli 7% saham PT. NNT dilakukan dalam bentuk investasi jangka panjang non-permanen bersumber dari mata anggaran Pusat Investasi Pemerintah (PIP) di dalam APBN.

Sengketa ini muncul sebab Presiden mendalilkan bahwa pembelian 7% saham PT. NNT tersebut merupakan investasi jangka panjang non-permanen, bukan investasi langsung dalam bentuk penyertaan modal sehingga tidak memerlukan persetujuan DPR. Apalagi mata anggaran untuk melakukan investasi tersebut sudah ada di APBN. Pada sisi lain, DPR berpendapat bahwa pembelian saham tersebut merupakan penyertaan modal yang berimplikasi pada pemisahan bagian kekayaan negara dalam sebuah perusahaan swasta karena terjadi *transfer of ownership* karena adanya *Divestitur Shares Sale Agreement* bertanggal 11 Mei 2010 antara PIP dengan Nusa Tenggara Partnership B.V., sehingga pembelian saham tersebut memerlukan persetujuan DPR. Selain itu DPR mengakui bahwa mata anggaran untuk melakukan investasi tersebut ada di dalam APBN tetapi detail penggunaannya belum disetujui oleh DPR.

Menurut Mahkamah Konstitusi, dana investasi pemerintah (reguler) melalui PIP pada APBN TA 2011 sebanyak Rp.1 triliun tidak dapat serta merta digunakan oleh Presiden untuk pembelian saham PT. NNT karena penggunaan tersebut belum dibahas dan disetujui bersama DPR. Pembahasan dan persetujuan bersama tersebut, tidak berarti bahwa terdapat persetujuan bertingkat atas APBN. Pembahasan dan persetujuan bersama DPR diperlukan guna memastikan bahwa dana tersebut digunakan secara tepat

dengan resiko bersama antara Pemerintah dan DPR. Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa penggunaan dana PIP tanpa persetujuan DPR mengandung potensi resiko kerugian yang besar yang berdampak pada perekonomian nasional dan potensi penyalahgunaan apabila akumulasi dana PIP yang semakin besar jumlahnya dikelola oleh Presiden c.q. Menteri Keuangan tanpa melibatkan DPR, walaupun pada sisi lain DPR berwenang melakukan pengawasan.

Kepemilikan saham dan penguasaan negara

Presiden mendalilkan bahwa melakukan pembelian saham PT. NNT dalam rangka pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu dalam rangka penguasaan negara atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Menurut Presiden pembelian 7% saham PT. NNT adalah investasi jangka panjang non-permanen yang tidak mengutamakan keuntungan, tetapi untuk manfaat ekonomi dan sosial lain, yaitu: i) mendukung dan memastikan perusahaan membayar pajak, royalti, CSR; ii) membangun tata kelola dan pengawasan; iii) mendorong transparansi dan akuntabilitas; iv) memastikan perusahaan bekerja dengan memperhatikan undang-undang di bidang lingkungan hidup.

Mahkamah Konstitusi sependapat dengan Presiden bahwa penguasaan negara atas bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah merupakan manifestasi dari kepemilikan publik (seluruh rakyat) atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dapat dilakukan oleh negara dalam bentuk mengadakan kebijakan dan tindakan kepengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kepemilikan oleh negara adalah bentuk penguasaan yang paling tinggi sehingga negara sepenuhnya dapat mengelola sumber daya alam untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat. Kepemilikan negara tersebut dapat dilakukan dalam bentuk kepemilikan saham pada perusahaan. Akan

tetapi, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa maksud dan bentuk pembelian 7% saham PT. NNT tersebut adalah investasi jangka panjang non-permanen, tidak dengan maksud dalam rangka penguasaan dan kepemilikan yang permanen, sehingga maksud penguasaan negara menjadi tidak tercapai. Apalagi yang hendak dimiliki oleh Pemerintah hanya 7% saham yang tidak signifikan dapat mempengaruhi pengambilan keputusan manajemen perusahaan. Jika negara bermaksud sepenuhnya mengontrol pengelolaan sumber daya alam sebagai bentuk penguasaan oleh negara, maka Presiden dan DPR harus membuat kebijakan bersama agar semua usaha yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dimiliki oleh negara secara mayoritas.

Lebih lanjut Mahkamah Konsitusi, bentuk penguasaan negara tidak hanya dapat dilakukan dalam bentuk kepemilikan saham, tetapi juga dapat dilakukan dalam bentuk kebijakan dan tindakan kepengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan. Hal yang paling pokok dalam penguasaan oleh negara adalah negara tetap memiliki kedaulatan atas bumi dan air dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya.

Mahkamah Konstitusi berkesimpulan bahwa pembelian 7% saham divestasi PT. NNT adalah kewenangan konstitusional Presiden dalam menjalankan pemerintahan negara yang hanya dapat dilakukan dengan: (i) persetujuan DPR baik melalui mekanisme UU APBN atau persetujuan secara spesifik; (ii) dilakukan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan (iii) dilaksanakan di bawah pengawasan DPR. Oleh karena dana pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara belum secara spesifik dimuat dalam APBN dan juga belum mendapat persetujuan secara spesifik dari DPR, maka permohonan Presiden ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.

Empat *dissenting opinion*

Dalam putusan ini terdapat empat hakim konstitusi yang menyampaikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yaitu

Hakim Konstitusi Harjono, Maria Farida Indrati, Achmad Sodiki, dan Ahmad Fadlil Sumadi. Dengan empat hakim konstitusi yang melakukan *dissenting opinion* menunjukan pengambilan keputusan dalam putusan ini sangat alot dikarenakan ada 4 orang hakim yang tidak setuju dan lima orang hakim setuju. Dengan kata lain formasi pengambilan keputusan adalah 4:5. Dalam putusan seperti ini, Ketua Mahkamah Konstitusi adalah menjadi penentu karena dalam pengambilan keputusan, Ketua Mahkamah Konstitusi adalah hakim terakhir yang memberikan keputusan.[55] Pada dasarnya pendapat berbeda dari hakim konstitusi dalam putusan ini meliputi hal berikut.

1. *Promotion of National Interest*

   Hakim Konstitusi Harjono dan Maria Farida Indarti dalam *dissenting opinion* menyampaikan bahwa Presiden tidak perlu mendapat persetujuan dari DPR untuk melakukan pembelian 7% saham PT. NNT dengan mendasarkan terlebih dahulu kedudukan Kontrak Karya antara Pemerintah dengan PT. NNT. Di dalam Pasal 24 Kontrak Karya tersebut terdapat klausula Promosi Kepentingan Nasional (*Promotion of National Interest*) yang kemudian diterjemahkan dengan menjadikan Pemerintah ataupun swasta nasional sebagai pihak yang diprioritaskan untuk melakukan pembelian saham dalam divestasi yang dilakukan oleh PT. NNT. Klausula Promosi Kepentingan Nasional terikat kuat dengan ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 bahwa dalam pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sehingga Promosi Kepentingan Nasional menjadi prasyarat yang harus ada (*conditio sine quo non*) akan disetujuinya Kontrak secara keseluruhan oleh Pemerintah.

---

[55]Perkara ini diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim Konstitusi pada tanggal 30 Juli 2012 dan dibacakan pada tanggal 31 Juli 2012 ketika Ketua Mahkamah Konstitusi pada waktu dijabat oleh Moh. Mahfud MD.

2. *Pre-emptive Right*

Hakim Konstitusi Harjono dan Maria Farida Indarti juga berpendapat bahwa divestasi saham yang dilakukan oleh PT. NNT merupakan hak pertama-tama (*firstly* dalam versi kontrak berbahasa Inggris) dikenal sebagai *pre-emptive right* yang dimiliki oleh Pemerintah. Dengan demikian, uang yang harus disediakan untuk melaksanakan hak *pre-emptive* tersebut secara legal bukanlah termasuk sebagai investasi pemerintah tetapi sebagai biaya untuk merealisasi hak tersebut, karena hak telah timbul sejak ditandatanganinya kontrak tersebut dan bukan merupakan investasi. Tanpa Pasal 24 Kontrak Karya, Pemerintah tidak dapat membeli secara paksa saham asing dari PT. NNT. Hal ini berbeda dengan investasi yang dapat dilakukan sewaktu-waktu manakala ada dana, ada kesempatan untuk melakukannya, serta adanya obyek investasi yang sifatnya tidak merupakan keharusan.

Meskipun oleh Pasal 24 dibuka kemungkinan saham tersebut dapat dibeli oleh warga negara Indonesia atau oleh perusahaan yang dikendalikan oleh warga negara Indonesia, namun tujuan untuk promosi kepentingan nasional akan berbeda kalau yang memiliki saham tersebut ternyata bukan pemerintah Indonesia. Promosi kepentingan nasional tidak cukup hanya karena saham asing telah dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum yang dikendalikan oleh warga negara Indonesia, karena dapat saja kepentingan warga negara atau kepentingan badan hukum yang dikendalikan warga negara berbeda dengan kepentingan nasional, bahkan dapat bertentangan dengan kepentingan nasional. Manakala terjadi kepentingan individu warga dan badan hukum yang dikendalikan oleh warga negara berbeda dengan kepentingan nasional maka tujuan Pasal 24 Kontrak Karya untuk promosi kepentingan nasional tidak akan tercapai. Dapat terjadi kepemilikan oleh warga negara atau badan hukum yang dikendalikan oleh warga negara akan kontra produktif dengan maksud dicantumkannya Pasal 24 dalam Kontrak

Karya. Dengan pertimbangan tersebut di atas, adalah negara yang mempunyai kewajiban untuk promosi kepentingan nasional, dan bukan warga negara atau badan hukum yang dikendalikan oleh warga negara. Oleh karenanya Pemerintah menjadi wajib secara konstitusional untuk memiliki saham divestasi PT. NNT.

3. Kewajiban konstitusional negara

Selanjutnya Hakim Konstitusi Harjono dan Maria Farida Indarti berpendapat bahwa negara menjadi wajib secara konstitusional untuk merealisaikan *pre-emptive right* dengan cara mengambil saham PT. NNT karena hanya dengan cara demikian tujuan Pasal 24 Kontrak Karya, yaitu promosi kepentingan nasional, dapat dilakukan. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, terhadap kewajiban negara yang bersifat "given" atau tak terelakkan, tugas Presiden bersama DPR adalah menyiapkan alokasi anggarannya dalam APBN. Bahkan, seandainya terjadi kekurangan dana untuk memenuhi kewajiban tersebut, dapat dilakukan dengan penyusunan anggaran defisit. Kewajiban negara untuk menyediakan dana bagi proses divestasi PT. NNT bukanlah suatu tindakan yang dilakukan atas dasar Pasal 24 ayat (7) UU No. 17 Tahun 2003, tetapi merupakan kewajiban konstitusional dan tidak dilakukan untuk melakukan penyelamatan perekonomian nasional, dan juga bukan dimaksudkan untuk sekadar melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta.

Dalam usaha untuk memenuhi kewajiban konstitusional negara tersebut, Presiden dapat menggunakan kewenangan sebagai Kepala Pemerintahan berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 yang menyatakan, "Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan". Dengan kewenangan ini Presiden dapat menggunakan sumber keuangan yang tersedia untuk memenuhi kewajiban konstitusi negara yang laporan penggunaannya akan disampaikan kepada

DPR. Dalam hal tidak ada dana anggaran, sedangkan kewajiban negara tersebut harus dilakukan secepatnya, maka Presiden dapat menggunakan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 27 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.

4. Persetujuan DPR bukan untuk menolak

   Achmad Sodiki dalam pendapatnya menyampaikan bahwa pembelian 7% PT. NNT sangat berarti bagi kedudukan bangsa dan negara untuk mendekati realisasi sumber daya alam bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Seharusnya dengan jatuh temponya 7% saham tersebut untuk dibeli negara, dalam hal ini Presiden dan DPR sudah harus mengantisipasi penyediaan dananya. Seandainya dana tersebut belum dialokasikan maka tetap menjadi tugas negara untuk mempersiapkannya. Persetujuan DPR untuk divestasi yang dibutuhkan oleh Presiden bukan dalam arti menolak, tetapi bersama-sama DPR dan Presiden mempersiapkan dana tersebut dari manapun sumbernya karena hal tersebut adalah amanat konstitusi. Mengingat upaya negara untuk memperkuat kepemilikan saham pada perusahaan-perusahaan yang bekerja dalam bidang sumber daya alam tidaklah mudah, maka pembelian 7% saham divestasi PT. NNT tidak boleh dilewatkan begitu saja. Karena ini merupakan kesempatan emas yang tidak boleh disia-siakan demi kejayaan bangsa dan generasi yang akan datang.

5. Penafsiran kontemporer

   Selain itu hakim konstitusi Achmad Sodiki juga menyampaikan bahwa dalam perkara ini semestinya penafsiran yang digunakan bukan penafsiran yang tekstual dan rigid, melainkan penafsiran yang kontemporer dan dinamis. Dalam hal ini, Achmad Sodiki

mengutip pendapat dari Randal N. Graham yang menyatakan "law should be interpreted by reference to contemporary ideals, with little or intention paid to legislative intent". Dengan pendekatan yang dinamis tersebut maka undang-undang 'to be moulded in response to 'needs which are identified at the time the rule is being applied, either with reference to the current rather the historic will of legislature, or with respect to what the interpreter considers is dedicated under the circumstances."

Dengan penafsiran dinamis tersebut, maka yang menjadi rujukan utama adalah *contemporary ideals* (ide-ide kontemporer) yakni penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dipergunakan untuk merespon/menjawab *the needs* atau kebutuhan masyarakat masa kini pada saat suatu undang-undang itu diterapkan -- bukan merujuk pada kehendak legislatif yang dirunut pada saat undang-undang tersebut dibentuk-- yaitu untuk mempergunakan aset bangsa tersebut untuk sebesar besar kemakmuran rakyat. Jika mengikuti pendekatan demikian maka seharusnya persoalan persetujuan DPR bukan merupakan persoalan besar, dan dapat dirundingkan kembali demi tegaknya kedaulatan kita atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Jika demikian halnya, dalam perkara ini tidak ada pihak yang menjadi *the winner* dan *the looser* karena yang harus menjadi pemenang sejati adalah bangsa ini yang menikmati kedaulatannya atas sumber daya alam sesuai amanat konstitusi.

6. UU APBN adalah penanda persetujuan DPR

Sementara itu hakim konstitusi Ahmad Fadlil Sumadi dalam pendapatnya menyampaikan bahwa kegiatan pembelian 7% saham divestasi PT. NNT merupakan salah satu kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat keperdataan, sehingga dapat dikategorikan sebagai pelaksanaan kewenangan konstitusional Presiden. Pembelian tersebut

secara konstitusional tunduk pada ketentuan Pasal 23 UUD 1945. Artinya, anggaran pembelian tersebut harus telah termuat di dalam UU APBN dan sebagai pelaksanaan harus dilakukan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat di bawah pengawasan DPR. Manakala anggaran untuk pembelian tersebut belum atau tidak termuat dalam UU APBN maka anggaran tersebut dimasukkan dalam RUU APBN pada tahun berikutnya. Atau, manakala dalam keadaan tertentu Presiden memerlukan dana untuk suatu investasi sebagai tindakan penyelamatan perekonomian negara, sedangkan dana tersebut tidak termuat dalam UU APBN, hal demikian adalah wajar manakala diperlukan ijin atau persetujuan DPR sesuai dengan fungsinya dalam bidang anggaran.

Menurut Ahmad Fadlil Sumadi seharusnya Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan yang mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian, yaitu bahwa Presiden tidak memerlukan persetujuan DPR lagi dalam menggunakan anggaran yang telah ditentukan dalam UU APBN untuk pembelian saham divestasi PT. NNT, dan menolak permohonan Presiden untuk selain dan selebihnya, yaitu bahwa Presiden memerlukan persetujuan DPR dalam menggunakan keuangan negara yang belum atau tidak ditentukan dalam UU APBN untuk pembelian saham divestasi PT. NNT dimaksud.

B. Klasifikasi Perkara

Perkara konstiusional terkait dengan permasalah tanah dan sumber daya alam di Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan dua kewenangan Mahkamah Konstitusi yaitu kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 (PUU) dan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antara lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 (SKLN). Perkara ini bisa dibedakan atas objek yang dipermasalahkan maupun kepada subjek yang menjadi para pihak dalam perkara konstitusional

tersebut. Dalam pengujian undang-undang, berdasarkan objek yang dipermasalahkan, undang-undang yang paling sering diuji kepada Mahkamah Konstitusi adalah UU Kehutanan, yaitu UU No. 41 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2004 yang telah diuji sebanyak tujuh kali.[56] Disusul kemudian dengan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara yang telah diuji sebanyak 5 kali, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas telah diuji sebanyak 4 kali, UU Ketenagalistrikan sebanyak dua kali dan sisanya 10 undang-undang lain masing-masing telah diuji satu kali.

Tabel 11. Klasifikasi Putusan Perkara PUU terkait Tanah dan Sumber Daya Alam (2003-September 2014)

No	Kategori pemohon	Dikabulkan	Ditolak	Tidak diterima	Ditarik kembali	Jumlah
1	UU Kehutanan	3	2	2	1	8
2	UU Minerba	4	1	-	0	5
3	UU Migas	2	0	2	0	4
4	Ketenagalistrikan	1	1	0	0	2
5	Lain-lain	3	6	2	0	11
	Jumlah	13	10	6	1	30

Tiga puluh putusan Mahkamah Konstitusi itu telah menguji sebanyak empat belas undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya baik yang dibentuk sebelum reformasi maupun pada masa reformasi. Bahkan yang paling banyak diuji adalah undang-undang yang dibentuk sejak reformasi dilakukan. Dari tiga puluh putusan itu, dua puluh lima diantaranya adalah putusan pengujian terhadap undang-undang yang dibuat sejak reformasi 1998. Hal ini mengindikasikan bahwa undang-undang yang

[56]Sebenarnya ada delapan perkara pengujian UU Kehutanan yang diregistrasi di Mahkamah Konstitusi (sampai Juli 2013). Satu perkara lainnya adalah Perkara No. 54/PUU-VIII/2010 yang diajukan oleh salah seorang pengusaha. Namun belum sempat perkara ini diputus oleh Mahkamah Konstitusi, pemohonnya menarik kembali permohonan yang telah didaftarkan.

dibuat sejak reformasi paling banyak dipandang merugikan hak konstitusional para pemohon.

Selain melihat klasifikasi berdasarkan jenis undang-undang yang diuji, klasifikasi juga dapat dilihat berdasarkan kategori pemohon yang mengajukan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi. Pengklasifikasian berdasarkan kategori pemohon menunjukan pihak yang paling sering menggunakan Mahkamah Konstitusi sebagai sarana untuk memperjuangkan hak-hak konstitusionalnya.

Tabel 12. Klasifikasi Perkara PUU berdasarkan Pemohon

No	Kategori pemohon	Dikabulkan	Ditolak	Tidak diterima	Ditarik kembali	Jumlah
1	Ornop/petani/ masyakat adat	9	4	2	0	15
2	Pengusaha	3	4	1	1	9
3	Kepala daerah	2	1	1	0	4
4	Lain-lain	-	-	2	0	2
	Jumlah	14	9	6	1	30

Dari kategori pemohon nampak bahwa Ornop yang paling sering mengajukan pengujian undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam. Ornop ini termasuk rakyat petani, masyarakat adat, organisasi yang bergerak pada isu lingkungan, bantuan hukum, keadilan sosial, organisasi masyarakat adat, serikat buruh bahkan sampai pada organisasi keagamaan yang tampil dihadapan Mahkamah Konstitusi untuk menjadi pihak berperkara. Dari empat belas putusan Mahkamah Konstitusi yang pemohonnya adalah Ornop, sembilan diantaranya dikabulkan oleh Mahkamah Kontitusi baik untuk keseluruhan maupun sebagian. Empat diantaranya ditolak dan dua yang tidak dapat diterima oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, secara kuantitatif, menggunakan Mahkamah Konstitusi bagi Ornop terbilang memberikan perubahan yang berarti sebab lebih dari setengah permohonan yang diajukan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Para pengusaha pun juga menjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai sarana untuk memperjuangkan hak-haknya. Terdapat sembilan putusan yang pemohonnya adalah pengusaha maupun asosiasi pengusaha di bidang sumber daya alam. Tiga dari permohonan itu dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, empat ditolak, satu yang tidak dapat diterima, dan satu perkara dicabut sendiri oleh pemohonnya. Dalam beberapa permohonan yang ditolak bahkan Mahkamah Konstitusi memperkuat tanggungjawab perusahaan dalam pemanfaatan sumber daya alam seperti dalam putusan pengujian UU Perseroan Terbatas dimana Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan (TJSL) berbeda dengan *Corporate Social Responsibility* (CSR) bagi perusahaan yang bergerak di bidang sumber daya alam. Bagi Mahkamah Konstitusi bedanya TJSL merupakan kewajiban perusahaan, sedangkan CSR yang berkembang pada banyak negara bersifat sukarela (*voluntary*).

Kepala daerah pun menjadikan Mahkamah Konstitusi menjadi sarana untuk mengamankan kewenangannya di bidang sumber daya alam. Terdapat empat perkara yang pemohonnya adalah para bupati. Bahkan untuk perkara No. 45/PUU-IX/2011 mengenai pengujian konstitusionalitas definisi kawasan hutan dalam UU Kehutanan, pemohonnya adalah lima orang bupati dari Kalimantan Tengah. Dari empat perkara itu, dua diantaranya dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, satu ditolak dan satu tidak dapat diterima. dua perkara yang dikabulkan itu diputus oleh Mahkamah Konstitusi pada tahun 2012. Melihat kecenderungan itu, bisa jadi dikemudian hari Mahkamah Konstitusi akan lebih sering dipergunakan oleh kepala daerah untuk menjadi arena mempertaruhkan kewenangannya selaku kepala daerah otonom untuk memperbesar kendalinya atas sumber daya alam di daerah berhadapan dengan pemerintah pusat.

Pengklasifikasian berdasarkan kategori pemohon menunjukan bahwa Mahkamah Konstitusi benar-benar telah dipergunakan sebagai arena kontestasi para pihak, baik itu rakyat, Ornop, pengusaha dan kepala daerah untuk memperebutkan penguasaan dan kemanfaatan dari pengelolaan sumber daya alam.

Sementara itu dalam kaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa kewenangan antara lembaga negara terdapat tiga permohonan. Dua dari tiga permohonan itu diajukan oleh Pemerintah Daerah, yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur dari Kalimantan Timur. Dalam perkara itu yang menjadi termohon adalah Menteri, antara lain Menteri Kehutanan dan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Selain itu terdapat satu perkara yang pemohonnya adalah Presiden dengan Termohonnya DPR dan BPK. Dilihat dari amar putusannya, dua dari tiga perkara tersebut amar putusannya Tidak Dapat Diterima karena permohonan bukan merupakan sengketa kewenangan yang penyelesaiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Terdapat satu perkara yang permohonannya Ditolak oleh Mahkamah Konstitusi karena permohonannya dipandang tidak memiliki alasan konstitusional yang kuat.

Tabel 13. Klasifikasi Perkara SKLN terkait Tanah dan Sumber Daya Alam

No	No Perkara	Pemohon	Termohon	Pokok persengketaan	Amar putusan
1	2/SKLN-IX/2011	Pemda Panajam Paser Utara, Kalimantan Timur	Menteri Kehutanan	Penepatan Taman Hutan Rakyat Bukit Soeharto	Tidak dapat diterima
2	3/SKLN-IX/2011	Pemda Kutai Timur, Kalimantan Timur	Menteri ESDM	Kewenangan menentukan WP, WUP, dan WIUP	Tidak dapat diterima
3	2/SKLN-X/2012	Presiden	DPR dan BPK	Kewenangan pembelian 7% saham divestasi PT. NNT	Ditolak

C. Siasat Pemerintah dan DPR "Menelikung" Putusan Mahkamah Konstitusi

Telah banyak ketentuan di dalam undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi menunjukan peran Mahkamah Konstitusi sebagai dan pengawal konstitusi dan "pengawas" legislasi yang dibentuk oleh pemerintah dan DPR berjalan dengan baik. Pengawasan pemeritahan oleh lembaga yudisial (*judicial control*) merupakan salah satu elemen penting dalam negara hukum (Bedner, 2011:169).

Pemerintah dan DPR tidak tinggal diam saja menghadapi banyaknya undang-undang yang mereka hasilkan kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Pemerintah dan DPR bersiasat untuk menghentikan laju kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang dan melakukan siasat lain untuk menghindar dari prinsip-prinsip yang dikemukakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya. Cara yang paling "telanjang" dilakukan oleh Pemerintah dan DPR dengan merevisi UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dengan UU No. 8 Tahun 2001. Di dalam UU No. 8 Tahun 2011 itu terdapat sejumlah ketentuan yang mengekang pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi, seperti: (a) larangan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan melebihi apa yang dimohonkan oleh pemohon (*ultra petita*); (b) larangan bagi hakim konstitusi menggunakan undang-undang lain dalam menilai pengujian suatu undang-undang; dan (c) menempatkan wakil DPR, Pemerintah, MA dan KY sebagai pengawas hakim konstitusi. Ketentuan itu kemudian dipersoalkan oleh sejumlah akademisi dengan menguji ketentuan itu kepada Mahkamah Konstitusi (Perkara No. 49/PUU-IX/2011). Pada tanggal 8 Oktober 2011, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan yang membatalkan belenggu-belenggu yang terdapat dalam UU No. 8 Tahun 2011.

Tidak hanya itu, sebelumnya pemerintah dan DPR telah membuat UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan setelah Mahkamah Konstitusi membatalkan seluruh UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan pada tahun 2003. Di dalam UU No. 30

Tahun 2009, pemerintah dan DPR menghidupkan kembali ketentuan sistem pemisahan/pemecahan usaha ketenagalistrikan (*unbundling system*) yang sebelumnya menjadi alasan utama Mahkamah Konstitusi membatalkan UU No. 20 Tahun 2002. Namun bertolak belakang dengan putusan tahun 2003, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pengujian UU No. 30 Tahun 2009 ketika UU Ketenagalistrikan yang baru itu diuji ke Mahkamah Konstitusi.

Dalam konteks persoalan minyak dan gas bumi, Mahkamah Konstitusi pernah membuat putusan dalam perkara No. 002/PUU-I/2003 bahwa menaikan harga Bahan Bakar Migas (BBM) tidak boleh hanya mengacu kepada kenaikan harga pasar yang di dalam undang-undang tersebut diistilahkan sebagai harga "persaingan usaha yang sehat dan wajar." Dalam menaikan harga BBM pada tahun 2005, Presiden mengeluarkan Perpres No. 55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak dalam Negeri. Di dalam Perpres yang konsideransnya mengacu kepada UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas itu mengubah istilah harga "persaingan usaha yang sehat dan wajar" dengan istilah "harga keekonomian.' Disebutkan di dalam Perpres itu bahwa "Harga jual eceran Bahan Bakar Minyak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, selanjutnya disesuaikan dengan harga keekonomian yang dapat berupa kenaikan atau penurunan harga." Selanjutnya yang dimaksud dengan Harga Keekonomian adalah harga yang dihitung setiap bulan berdasarkan MOPS rata-rata pada periode satu bulan sebelumnya ditambah 15 % (lima belas per seratus). Adapun pengertian dari MOPS dalam Pasal 1 angka (4) adalah Mid Oil Platt's Singapore (MOPS) adalah harga transaksi jual beli pada bursa minyak di Singapura.

Pada intinya, yang dimaksud dengan "harga persaingan usaha yang sehat dan wajar" dan "harga keekonomian" sama-sama merupakan tolak ukur untuk menaikan harga BBM berdasarkan harga pasar internasional (Ali, 2007:120). Jadi, cara pemerintah dalam merespons putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara ini adalah dengan melahirkan terminologi baru yang memberikan kesan berbeda, meskipun pada intinya sama dengan apa yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pemerintah juga melakukan siasat dalam menyikapi putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Dalam putusan Perkara No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 mengenai pengujian UU Sumber Daya Air, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan bahwa UU Sumber Daya Air bersifat konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang dalam pelaksanaannya mengacu kepada prinsip-prinsip yang terdapat di dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi. Salah satu prinsip penguasaan negara yang digariskan dalam putusan tersebut adalah kewenangan negara untuk melakukan pengurusan, yang sebenarnya merupakan penegasan dari putusan Mahkamah Konstitusi dalma pengujian UU Ketenagalistrikan. Kewenangan negara untuk melakukan pengurusan itu dilakukan dengan cara memberikan izin, lisensi atau konsesi kepada pihak swasta maupun rakyat yang mengelola sumber daya air.

Sedangkan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM), yang dikeluarkan tidak berapa lama setelah Putusan MK tersebut, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melakukan perjanjian, bukan memberikan izin, kepada pihak yang mendapatkan hak mengusahakan penyelenggaraan air minum berdasarkan lelang.[57] Ketentuan di dalam PP No. 16 Tahun 2005 berpotensi bertentangan dengan UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, karena tidak mengikuti alur pikiran yang ada dalam pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi. Pada persoalan ini nampak bahwa pemerintah tidak memperhatikan prinsip-prinsip dalam pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi yang telah menilai konstitusionalitas UU Sumber Daya Air.

---

[57]Pasal 64 ayat (3) PP No. 16 Tahun 2005 berbunyi:*"Pelibatan koperasi dan/atau badan usaha swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan prinsip persaingan yang sehat melalui proses pelelangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan."* Sementara itu, Pasal 64 ayat (5) berbunyi: *"Koperasi dan/atau badan usaha swasta yang mendapatkan hak berdasarkan pelelangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengadakan perjanjian dalam penyelenggaraan SPAM dengan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya.*

Tidak berhenti disitu, dalam UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, pembangkangan serupa juga terlihat. Hal ini berkaitan dengan definisi kawasan hutan yang telah diubah oleh putusan MK dalam Pekara No. 45/PUU-IX/2011 mengenai pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Putusan Mahkamah Konsitusi dalam perkara itu mengubah definisi kawasan hutan yang sebelumnya berbunyi: "Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap" menjadi: "Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ~~ditunjuk dan atau~~ ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap." Dengan demikian yang dimaksud dengan kawasan hutan adalah yang telah dikeluarkan penetapannya oleh Pemerintah yang dalam praktiknya dilakukan melalui Keputusan Menteri Kehutanan.

Definisi kawasan hutan dalam UU No. 18 Tahun 2013 Pemberantasan Perusakan Hutan memang telah sesuai dengan definisi baru kawasan hutan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan bahwa "Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap." Namun kalau melihat secara sistematik dengan mengkaitkan dengan ketentuan lain, maka ada kontradiksi karena dilakukan perluasan definisi kawasan hutan ketika mendefinisikan perusakan hutan dalam Pasal 1 angka 3 UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan yang menyatakan: "Perusakan hutan adalah proses, cara, atau perbuatan merusak hutan melalui kegiatan pembalakan liar dan/atau penggunaan kawasan hutan secara tidak sah di dalam kawasan hutan yang telah ditetapkan, yang telah ditunjuk, ataupun yang sedang diproses penetapannya oleh Pemerintah."

Definisi dalam Pasal 1 angka 3 UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan memperluas lagi definisi kawasan hutan yaitu bukan saja kawasan yang telah ditetapkan menjadi kawasan hutan, tetapi juga yang telah ditunjuk, ataupun yang sedang dalam proses pengukuhan untuk ditetapkan sebagai kawasan hutan. Dengan demikian, ketika suatu kawasan baru ditunjuk

untuk ditetapkan sebagai kawasan hutan, maka kawasan itu sudah dianggap sebagai dasar yuridis untuk menentukan wilayah kawasan hutan sehingga bisa diterapkan ketentuan pidana. Hal ini bukan saja sekadar terdapatnya kontradiksi internal (*contradictio in terminis*), tetapi lebih mendasar dari itu adalah sebuah "pembangkangan" terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. Bahaya dari ketentuan ini adalah kriminalisasi terhadap masyarakat yang berada di dalam dan di sekitar kawasan hutan yang selama ini berkonflik dengan pemerintah dan pengusaha karena tidak ada kepastian hukum mengenai batas kawasan hutan. UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan akan semakin membuat masyarakat mengalami represi dari ketidakdilan dan masalah ketidakpastian hukum mengenai batas kawasan hutan.

Belum lagi bila dikaitkan dengan Pasal 6 ayat (1) huruf d UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan yang menyebutkan bahwa: "Peta penunjukan kawasan hutan dan/atau koordinat geografis sebagai dasar yuridis batas kawasan hutan." Padahal berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, kekuatan yuridis dari kawasan hutan diperoleh setelah ada penetapan kawasan hutan oleh pemerintah, bukan berdasarkan peta penunjukan kawasan hutan. Ketentuan-ketentuan yang kontradiktif dalam UU Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan menunjukan siasat dari pemerintah dan DPR dalam menghindari prinsip-prinsip konstitusionalitas undang-undang terkait dengan tanah dan sumber daya alam lainnya.

Bahkan penegak hukumpun melakukan siasat ketika Mahkamah Konstitusi membatalkan dasar hukum yang digunakannya dalam perkara yang ditanganinya berkaitan dengan konflik perkebunan. Seperti pada pada perkara Perkara No. 423/Pid.B/2011/PN.Spt pada Pengadilan Negeri Sampit dan Putusan Perkara No. 52/PID/2012/PT.PR pada Pengadilan Tinggi Palangka Raya atas nama terdakwa Mulyani Handoyo Bin Supeno. Kasus ini pada mulanya adalah kriminalisasi terhadap Mulyani Handoyo yang berkonflik dengan perusahan perkebunan sawit PT. Buana Artha Sejahtera (PT. BAS), anak perusahaan dari Sinar Mas Group yang menanami kelapa sawit di tanah masyarakat Desa Biru Maju, Kalimantan Tengah.

Dalam proses pemeriksaan, jaksa memeriksa Mulyani Handoyo dengan Pasal rumusan Pasal 21 jo Pasal 47 ayat (1), ayat (2) UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan. Ketentuan yang menjadi dasar pemeriksaan itu kemudian diajukan pengujiannya oleh Japin, Vitalis Andi, Sakri dan Ngatimin Alias Keling dengan perkara No. 55/PUU-VIII/2010. Pada tanggal 19 September 2011, Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 21 jo Pasal 47 ayat (1), ayat (2) UU Perkebunan. Namun, meskipun Mahkamah Konstitusi telah membatalkan ketentuan itu, proses hukum terhadap Mulyani Handoyo tetap dilanjutkan oleh Penuntut. Jaksa mengubah ketentuan untuk menjerat Mulyani Handoyo dari Pasal 21 jo Pasal 47 ayat (1), ayat (2) UU Perkebunan menjadi Pasal 362 Jo Pasal 55 ayat (1) Ke-1 dan 2 KUHP berkaitan dengan pencurian dan turut serta melakukan pencurian. Pengadilan negeri dan pengadilan tinggi menyatakan Mulyani Handoyo bersalah dan dipidana penjara. Keadaan ini menunjukan bagaimana siasat penegak hukum dalam merespons putusan Mahkamah Konstitusi. Padahal dalam putusan pengujian UU Perkebunan itu, Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa apabila terjadi konflik antara masyarakat dengan perkebunan, jalan penyelesaiannya bukanlah melalui hukum pidana yang mengkriminalisasi masyarakat, melainkan harus mengutamakan penyelesaian melalui jalur perdata. Prinsip yang dikemukakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut tidak sampai ke "telinga" penegak hukum di daerah.

Kesimpulan

Tiga puluh tiga putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam satu dekade usia Mahkamah Konstitusi (2003-2014) menunjukan problem yang sangat mendasar dalam politik legislasi di bidang tanah dan sumber daya alam. Bila dirata-rata, maka terdapat lebih dari dua putusan Mahkamah Konstitusi setiap tahun dalam memutus pengujian undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya. Lebih dari setengah permohonan yang diajukan oleh Pemohon dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pertimbangan hukum dan pendapat Mahkamah Konstitusi dalam putusannya juga mengalami perkembangan dari satu putusan ke putusan lainnya. Perkembangan itu tidak saja dalam rangka mengadili atau menguji konstitusionalitas ketentuan di dalam undang-undang melainkan juga memberikan tafsir terhadap ketentuan yang terdapat di dalam konstitusi itu sendiri. Mahkamah Konstitusi memberikan makna tentang bagaimana konstitusi agraria diterjemahkan dalam undang-undang oleh DPR dan Pemerintah. Pilar penting dari penafsiran Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan hal ini dikonstruksi menjadi satu bagunan konseptual yang baru dan berbeda dengan konsepsi Hak Menguasai Negara yang telah ada sebelumnya. Mengenai hal ini dibahas lebih lanjut pada bab berikut.

Mahkamah Konstitusi telah memainkan perannya sebagai lembaga penyeimbang dalam sistem ketatanegaraan saling mengimbangi dan mengawasi (*check and balances*) kewenangan Pemerintah dan DPR. Peran yang dimainkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam hal ini merupakan pilar penting dalam dalam mewujudkan tegaknya negara hukum. Beragamnya para pihak yang menjadi pemohon pengujian undang-undang juga menunjukan bahwa Mahkamah Konstitusi telah menjadi panggung bagi berbagai pihak dalam memperjuangkan haknya. Tidak saja rakyat dan ornop, tetapi juga pengusaha dan pemerintah. Pihak Ornop termasuk di dalamnya individu, petani, masyarakat adat merupakan pihak yang paling sering mengajukan permohonan pengujian undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam lain.

Putusan Mahkamah Konstitusi direspons oleh pemerintah, DPR dan bahkan penegak hukum dengan siasat-siasat yang mencoba menghindari pelaksanaan sepenuhnya prinsip dan ketentuan yang telah dipertimbangkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya. Disinilah letak keterbatasan Mahkamah Konstitusi sebab ia didesain hanya menguji konstitusionalitas norma, bukan menguji pelaksanaan norma, bagaimana seharusnya perubahan norma harus disikapi oleh pembentuk undang-undang, apalagi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan norma yang telah diputuskannya (bdk, Butt, 2014:71-3).

BAB VIII

KONSEPSI KONSTITUSIONAL PENGUASAAN NEGARA ATAS TANAH DAN SUMBER DAYA ALAM LAINNYA

"Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat."

Putusan MK Perkara No. 001/PUU-I/2003

Sebagai sebuah lembaga negara baru yang dibentuk untuk menyelesaikan persoalan-persoalan fundamental dalam penyelenggaraan negara, Mahkamah Konstitusi telah memainkan peranannya dalam menguji substansi dari peraturan perundang-undangan yang dihadapkan kepadanya sekaligus juga lebih jauh telah menggoyahkan cara-cara berhukum yang lama. Dalam kaitannya dengan konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya, Mahkamah Konstitusi telah mematahkan anggapan bahwa negara selalu benar atas segala kekuasaan yang melekat

kepadanya untuk melakukan apa saja terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya.

Melalui putusan-putusannya, Mahkamah Konstitusi telah melakukan koreksi sekaligus mencoba membangun keseimbangan dalam hubungan antara negara dan warga negara. Negara tak bisa lagi berbuat sewenang-wenang, sebab ada hak-hak asasi dan hak konstitusional dari warga negara yang telah dijamin oleh konstitusi dan perlu diperhatikan dalam kehidupan bernegara. Mahkamah Konstitusi hadir memberikan semangat baru dalam penyelenggaraan negara dan semangat bagi masyarakat yang hendak memperjuangkan hak-hak konstitusionalnya. Mahkamah Konstitusi selama ini telah terbukti melakukan terobosan-terobosan dari aktivisme yudisial (*judicial activism*) yang perlu dicatat sebagai sebuah perkembangan terbaru kehidupan bernegara.

Bagian ini dimulai dengan pembahasan mengenai diskursus aktivisme yudisial yang meletakan pengadilan memainkan peranan penting dalam menentukan arah kebijakan pemerintahan suatu negara. Selanjutnya dibahas mengenai hal-hal pokok yang ditarik dari penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Konstitusi Agraria Indonesia dari berbagai putusannya antara lain mengenai konsepsi penguasaan dan pemilikan, penafsiran terhadap apa yang dimaksud dengan "penting dan mengusasi hajat hidup orang banyak" dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, lima bentuk kewenangan penguasaan negara, tiga tingkatan penguasaan negara, dan empat tolak ukur bagaimana penguasaan negara dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mahkamah Konstitusi juga menegaskan bagaimana supaya hak-hak rakyat, termasuk hak masyarakat adat diutamakan dalam kebijakan agraria, serta bagaimana pihak swasta semestinya dilibatkan dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam.

Judicial Activism dan Hukum Progresif

Aktivisme yudisial (*judicial activism*) merupakan sebuah istilah baru dalam tradisi hukum Indonesia. Istilah ini lebih berkembang pada

tradisi hukum anglo-saxon seperti di Amerika dan India dimana pengadilan memainkan peranan penting dalam pembentukan hukum. Black's law Dictionary mendefinisikan *judicial activism* sebagai "Philosophy of judicial decision-making whereby judges allow their personal views about public policy, among other factors, to guide their decisions." (terj: falsafah pengambilan keputusan peradilan dimana hakim mengikuti pandangan pribadinya tentang kebijakan publik, di antara faktor-faktor lain, untuk memandu keputusannya). *Judicial activism* sering dibedakan dengan *judicial renstrain* yang membatasi pengaruh-pengaruh personal hakim serta alasan-alasan di luar undang-undang dalam memutuskan suatu perkara.

David Strauss dalam bukunya *The Living Constitution* (2010) menyampaikan bahwa *judicial activism* secara sempit bisa diartikan sebagai salah satu dari tiga aktivitas berikut: (a) menyatakan suatu undang-undang bertentangan dengan konstitusi; (b) menghadirkan suatu yang baru dari preseden yang sudah diterima secara umum; dan (c) memberikan suatu preferensi terhadap norma di dalam konstitusi (Strauss, 2010:52). Bahkan Strauss menyatakan bahwa *judicial activism* merupakan salah satu elemen terpenting dalam tradisi hukum progresif di Amerika yang merayakan pendekatan *common law* dengan penafsiran konstitusi yang mempromosikan secara terbuka bahwa konstitusi dapat diubah melalui putusan pengadilan.

Aktivisme yudisial tidak saja berkembang pada negara yang menganut tradisi hukum anglo-saxon, tetapi juga menjalar pada negara-negara yang mengikuti tradisi hukum *civil law* seperti Indonesia. Terdapat pro kontra terhadap aktivisme yudisial. Hingga akhir 1990-an telah terfragmentasi tiga arus kelompok utama berkaitan dengan ini, yaitu: *Pertama,* kelompok yang berusaha membatasi ruang gerak yudisial (*judicial restraint*); *Kedua,* kelompok yang memandang aktivisme yudisial sebagai sebuah keharusan dari pengadilan yang merdeka dan independen; dan *Ketiga,* kelompok moderat yang berkehendak agar aktivisme yudisial hanya terbatas untuk kasus-kasus selektif dan ekslusif, khususnya yang menyangkut perlindungan terhadap kaum lemah atau minoritas (Faiz, 2009).

Kelompok *judicial renstrain* yang hendak membatasi aktivisme yudisial menjaga agar undang-undang yang dihasilkan oleh parlemen tidak sesuka hatinya diotak-atik oleh pengadilan sebab undang-undang merupakan perwujudan dari kehendak rakyat yang disalurkan melalui parlemen. Dengan kata lain, aktivisme yudisial yang berlebihan mengganggu demokrasi, sebab kesepakatan mayoritas wakil rakyat dalam membentuk undang-undang diubah oleh segelintir hakim di pengadilan. Kelompok ini mewanti-wanti supaya demokrasi tidak berganti menjadi yuristokrasi, pemerintahan oleh para yuris (ahli hukum). Sedangkan kelompok aktivisme yudisial percaya bahwa hakim perlu hadir untuk menjaga kehidupan demokrasi berdasarkan konstitusi. Ketika hukum dan demokrasi kehilangan pegangan, maka hakim dapat menciptakan hukum atau memberikan makna baru dalam kehidupan berhukum. Tugas hakimlah mendobrak kebekuan-kebekuan untuk membebaskan masyarakat dari kerangkeng yang mengganggu pemenuhan hak dasar warga negara. Padangan demikian ini oleh begawan hukum Satjipto Rahardjo disebut sebagai aliran hukum progresif (Rahardjo, 2007).

Hukum progresif pun menjadi semangat bagi para hakim konstitusi dalam menjalankan tugasnya. Mahfud MD (2011:190) semasa menjadi Ketua Mahkamah Konstitusi menyampaikan bahwa: "Pemikiran hukum progresif turut memberikan dorongan khusus bagi kami, para Hakim Konstitusi, agar terus menggunakan hati nurani dalam mengawal konstitusi guna memberikan keadilan yang sesungguhnya di tengah-tengah masyarakat." Bahkan Mahfud MD dalam banyak kesempatan menyampaikan berkali-kali bahwa pada saat ia memimpin Mahkamah Konstitusi, dia mengikuti aliran hukum progresif. Semangat hukum progresif tidak saja pada hakim konstitusi, Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi, Janedjri M Gaffar bahkan memperoleh gelar doktor dari Universitas Diponegoro dengan disertasi berjudul "Rekontruksi Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Penanganan Perkara Pemilihan Umum untuk Mewujudkan Pemilihan Umumyang Demokratis dalam Perspektif Hukum Progresif."

Mahkamah Konstitusi melalui putusan-putusannya yang "berani" telah memberikan warna baru dalam mengawal kehidupan demokrasi di Indonesia paska Orde Baru. Beberapa putusan *milestone* lainnya yang mengubah cara berhukum, misalnya yaitu putusan yang merehabilitasi kembali hak mantan dan keturunan anggota PKI (*vide* Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 bertanggal 24 Februari 2004), putusan tentang diperbolehkannya calon independen dalam pemilihan kepala daerah (*vide* Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 bertanggal 23 Juli 2007), dan putusan tentang perubahan penghitungan caleg terpilih dari nomor urut menjadi suara terbanyak (*vide* Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2009 bertanggal 23 Desember 2008). Tidak kalah bersejarahnya, yaitu putusan yang memperbolehkan penggunaan KTP atau Paspor sebagai syarat memilih dalam Pilpres (*vide* Putusan Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 bertanggal 6 Juli 2009) dan putusan sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) Provinsi Jawa Timur (*vide* Putusan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 bertanggal 2 Desember 2009) (Mahfud, 2011:204).

Namun pada sisi lain terdapat pula putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak mencerminkan sikap progresivitas dalam berhukum, misalkan ketika Mahkamah Konstitusi membubarkan keberadaan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang sejatinya bisa menjadi lembaga untuk melakukan pengungkapan kebenaran kejahatan hak asasi manusia pada masa lalu dan memulihkan keadaan menjadi lebih baik. Demikian pula dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang yang berkaitan dengan kebebasan beragama yang selama ini telah memakan korban dan diskriminasi terhadap pemeluk agama-agama minoritas. Sebuah eksaminasi terhadap putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian UU No. 1 PNPS Tahun 1965 Tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang dilakukan oleh Indonesian Legal Resources Center (ILRC) pada tahun 2010 (Margiyono, dkk, 2010:109) berkesimpulan bahwa:

> "MK tidak menjalankan mandatnya dengan baik sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan

peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah gagal menempuh ”jalan tengah” dalam pengambilan keputusannya. Hal ini bisa berakibat pada kegagalan Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi khususnya dalam memenuhi Hak Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan, Hak Kebebasan Berekspresi dan Hak Kelompok Minoritas.”

Hal tersebut disebabkan MK dalam putusannya tidak menguji konstitusionalitas UU Penodaan Agama terhadap UUD Tahun 1945, tetapi lebih pada pertimbangan sosio politis mayoritas, perspektif hakim yang konservatif dan tidak memperhitungkan kenyataan sosiologis dan antropologis yang beragam di Indonesia.”

Terlepas dari itu, tidak dapat dipungkiri bahwa Mahkamah Konstitusi telah memainkan peranan penting dalam mempengaruhi perkembangan diskursus hukum di Indonesia. Demikian pula dalam kaitannya dengan persoalan konsepsi dan kebijakan penguasaan tanah dan sumber daya alam oleh negara serta hak-hak individu dan masyarakat adat atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Serangkaian putusan Mahkamah Konstitusi yang telah dikeluarkan berkaitan dengan hal itu telah menghadirkan berbagai perspektif baru dalam memahami hubungan antara negara dan rakyat berkaitan dengan tanah dan sumber daya alam lainnya yang akan dijelaskan pada bagian berikut.

Dimiliki oleh Rakyat, Dikuasai oleh Negara

Ketentuan kunci di dalam UUD 1945 yang menyangkut konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya terdapat dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 berbunyi “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Sedangkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Di dalam kedua ketentuan itu terdapat frasa “dikuasai oleh negara.” Frasa ini telah memantik perdebatan sejak lama. Apa sebenarnya

yang dimaksud dengan dikuasai oleh negara itu? Apakah dikuasai oleh negara sama halnya dengan dimiliki oleh negara?

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa frasa "dikuasai oleh negara" dalam kedua ketentuan konstitusi itu mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Sehingga frasa "dikuasai oleh negara" tidaklah berarti dimiliki oleh negara. Dengan mengaitkan konsepsi penguasaan negara dengan kedaulatan rakyat, maka Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 secara implisit menyatakan bahwa pemilik atas bumi, air, kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dimiliki oleh seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sejalan dengan paham kedaulatan rakyat, dimana rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin "Dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat".

Lalu siapa yang merepresentasikan negara dalam hal penguasaan atas tanah dan sumber daya alam lainnya? Negara merupakan sebuah konsepsi yang longgar, negara itu bisa saja pemerintah dalam arti sempit sebagai pemerintah pusat maupun dalam arti yang luas mencakup seluruh penyelenggara negara sampai ke daerah. Negara yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) adalah seluruh badan penyelenggara negara (pemerintah) yang berkaitan dengan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya serta cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak. Kewenangan masing-masing instansi pemeirntah diatur dalam peraturan mengenai pembagian urusan pemerintahan.[58] Termasuk juga pembagian antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan prinsip otonomi daerah

[58]Saat ini peraturan tentang pembagian urusan pemerintah adalah Peratuan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

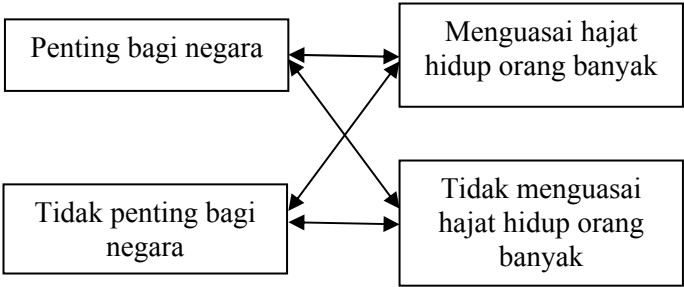
sebagaimana ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara No. 153/PUU-VII/2009 mengenai pengujian UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi. Hal yang sama juga disampaikan oleh Mahkamah Konstitusi dalam perkara No. 10/PUU-X/2012 mengenai pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang diajukan H. Isran Noor M.Si, Bupati Kutai Timur. Dalam putusan yang terakhir ini Mahkamah Konstitusi menegaskan asas otonomi daerah, bahwa daerah mengalami dampak langsung dari eksploitasi sumber daya alam dan oleh karena itu maka daerah harus mempunyai kewenangan untuk menjaga lingkungan dan menerima manfaat dari pemanfaatan sumber daya alam.

Meskipun demikian, Mahkamah Konstitusi dalam Perkara No. 72/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian UU Kehutanan yang diajukan oleh Bupati Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur menyebutkan hal sebaliknya bahwa meskipun pada saat ini berlaku otonomi daerah, upaya untuk upaya menjamin pemanfaatan sumber daya hutan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan tidak bisa sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah, karena pemerintah pusat yang paling mengetahui beban dan pengaruh ekosistem hutan secara keseluruhan secara nasional. Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi berpendapat jika seluruh kewenangan pengelolaan kawasan hutan diserahkan kepada daerah maka potensial terjadi ketidakseimbangan pengelolaan lingkungan antardaerah yang dapat merusak ekosistem dan bertentangan dengan prinsip pembangunan berwawasan lingkungan yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Jadi, meskipun daerah memiliki kewenangan fakultatif untuk menguasai sumber daya alam, tetap pemerintah pusat yang paling berkuasa karena memiliki peranan untuk melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan seluruh sumber daya alam.

Penting dan Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak

Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Apa yang dimaksud dengan cabang-cabang

produksi yang penting bagi negara dalam ketentuan itu? Untuk mengetahui apakah satu cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak bergantung kepada dinamika perkembangan kondisi cabang produksi itu sendiri. Artinya, bisa saja suatu cabang produksi saat ini dianggap penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak namun dikemudian hari tidak lagi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Bagan 7. Hubungan antara kriteria "Penting bagi Negara" dan "Menguasai hajat hidup orang banyak"

Mahkamah Konstitusi memberikan klasifikasi cabang-cabang produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33ayat (2) UUD 1945. Dalam putusan PerkaraNo. 001/PUU-I/2003, Perkara No. 021/PUU-I/2003, dan Perkara No. 022/PUU-I/2003, Mahkamah Konstitusi mengklasifikasikan cabang-cabang produksi itu ke dalam tiga jenis, yaitu: *Pertama*, cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Salah satu contoh cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak adalah listrik, sehingga sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, maka cabang produksi tenaga listrik haruslah dikuasai oleh negara. Hal ini berarti tenaga listrik harus dikelola langsung oleh negara melalui perusahaan negara yang didanai oleh pemerintah (negara).

Kedua, cabang produksi yang penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Penyediaan senjata untuk

aparat keamanan dan penegak hukum merupakan contoh dari cabang produksi penting bagi negara tetapi hasil dari produknya itu tidak langsung berkaitan dengan hajat hidup orang banyak sebab tidak bisa dikonsumsi oleh khalayak ramai. Oleh karena itu untuk penyediaan peralatan tempur diusahakan langsung oleh perusahaan negara.

Ketiga, cabang produksi yang tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Produksi pertanian seperti padi merupakan contoh dari cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak namun tidak penting bagi negara sehingga tidak ada perusahaan negara yang turun langsung menanam padi. Meskipun demikian, tidak berarti bahwa negara lepas tangan dalam produksi padi. Peran negara tetap ada dan tetap penting, tetapi tidak langsung ikut dalam produksi, melainkan melakukan pengaturan, mengontrol harga dan penyediaan besar bagi seluruh rakyat Indonesia.

Bila hendak ditambahkan satu kategori lagi, maka akan ada kategori keempat yaitu cabang produksi yang tidak penting bagi negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Terhadap kategori ini, pemerintah tidak melakukan pengusahaan langsung dan hanya melakukan intervensi pengaturan seperlunya. Salah satu contoh cabang produksi ini misalkan produksi peniti. Peniti tidak penting bagi negara dan juga tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Orang bisa hidup tanpa harus menggunakan peniti.

Namun untuk menentukan cabang produksi tersebut terpulang kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilainya apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak. Misalkan dengan produksi singkong, saat ini produksi singkong tidak penting bagi negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Tetapi bila perkembangan nantinya orang akan menjadikan singkong sebagai makanan pokok yang orang tidak bisa bertahan hidup tanpa

memakannya, maka singkong dapat menjadi cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Jadi itu sangat bergantung pertama-tama pada perkembangan kondisi produksi itu dan keberadaannya yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk dikuasai langsung oleh negara.

Lima Bentuk Kewenangan Penguasaan Negara

Konsepsi penguasaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum yang ditujukan untuk memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konsepsi penguasaan negara mandat rakyat secara kolektif dalam Pasal 33 UUD 1945 diwujudkan dalam lima bentuk kewenangan, yaitu kebijakan *(beleid)* dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini sudah diperkenalkan oleh Mahkamah Konstitusi sejak putusan PerkaraNo. 001/PUU-I/2003, Perkara No. 021/PUU-I/2003, Perkara No. 022/PUU-I/2003 dan konsisten pada setia putusan lainnya yang standar pengujiannya adalah Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Lima bentuk kewenangan penguasaan negara tersebut adalah:

1. Pengaturan (*regelendaad*)

Pengaturan dilakukan oleh pemeritah maupun pemerintah daerah mulai dari pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan peraturan serta keputusan yang bersifat mengatur hubungan hukum antara pemerintah, swasta dan masyarakat terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya. Pada intinya, kewenangan pengaturan merupakan perbuatan hukum oleh pemerintah dalam membuat norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak untuk memberikan arahan, menentukan hak dan kewajiban serta kondisi-kondisi yang diharapkan dari penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya.

Dalam melakukan pengaturan, sebagaimana dijelaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan Perkara No. 003/PUU-III/2005, pemerintah harus menentukan ukuran-ukuran objektif dalam melakukan pengaturan sebab pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah dapat menimbulkan kerugian konstitusional dari warga negara. Lebih lanjut, pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah harus memperhatikan asas kepastian hukum, sehingga perlu menghindari pengaturan yang saling tumpang tindih satu sama lain. Pengaturan yang tumpang-tindih menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan jaminan kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.[59] Selain itu, di dalam putusan yang sama Mahkamah Konstitusi menekankan perlunya koordinasi diantara departemen atau instansi pemerintah dalam melakukan pengaturan agar tidak terjadi tumpang tindih atau kekacauan kebijakan yang akan merugikan hak-hak warga negara.

Pemerintah juga harus memperhatikan pengaturan dengan memperhatikan sistem yang melindungi usaha kecil. Oleh karena itu, dalam putusan perkara No. 30/PUU-VIII/2010 mengenai Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa dalam melaksanakan fungsi mengatur (*regelendaad*) perlu ada pengklasifikasian antara kelompok usaha kecil, usaha menengah dan usaha besar. Ketiga klasifikasi itu tidak boleh diperhadapkan dalam satu kompetisi, dalam hal ini lelang untuk memperoleh konsesi pertambangan. Salah satu cara untuk membuat aturan yang melindungi usaha kecil adalah menghindarkannya dari kompetisi bebas dan langsung dengan usaha besar.

2. Pengelolaan (*beheersdaad*)

Pengelolaan dilakukan baik secara langsung oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah maupun oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Selain itu,

---

[59]Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 berbunyi: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”

pengelolaan dapat juga dilakukan dalam bentuk kepemilikan saham pemerintah pada badan-badan usaha swasta. Pada BUMN/BUMD, pemerintah haruslah menjadi pemegang saham mayoritas. Namun kepemilikan saham pemerintah itu tidaklah harus mayoritas absolut (50%+1) melainkan boleh mayoritas relatif, yaitu negara menjadi pemilik saham mayoritas yang tidak harus melebihi 50% saham, asalkan kontrol negara terhadap BUMN/BUMD masih kuat.

Kepemilikan saham oleh negara tidak berarti bahwa negara memiliki secara absolut 100% saham dari perusahaan yang dimaksud, melainkan negara dapat menjadi pemilik saham mayoritas relatif, artinya negara dapat saja tidak menguasai lebih dari 50% saham. Pemilik saham mayoritas relatif berarti negara menjadi pemilik saham terbesar dalam perusahaan dan menjadi pihak yang paling menentukan dalam pengambilan keputusan di dalam perusahaan. Dalam pengusahaan cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, peran negara harus kuat dan paling menentukan jalannya perusahaan.

3. Kebijakan *(beleid)*

Pembuatan kebijakan dilakukan pemerintah dengan merumuskan dan mengadakan kebijakan tentang penguasaan, penyediaan, pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya. Kebijakan dapat pula dilakukan oleh pemerintah dengan menyusun perencanaan -perencanaan dalam menjalankan administrasi pertanahan dan sumber daya alam lainnya.

Dalam putusan perkara No. 72/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa perencanaan pengelolaan sumber daya alam harus didasarkan kepada prinsip efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan, sehingga membutuhkan suatu perencanaan yang komprehensif. Senada dengan itu, dalam Putusan Perkara No. 45/PUU-IX/2011 mengenai pengujian UU Kehutanan, Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa pejabat administrasi negara tidak boleh berbuat sekehendak hatinya, akan tetapi harus bertindak sesuai dengan hukum dan peraturan

perundang-undangan. Suatu tindakan pemerintah harus dalam melakukan perencanaan harus mengikuti proses atau tahap-tahap yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan. Tanpa itu, tindakan pemerintah yang semena-mena dikategorikan sebagai pelaksanaan pemerintahan otoriter.

Dalam konteks penguasaan hutan, Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa penunjukan kawasan hutan merupakan sesuatu yang dapat diprediksi, tidak tiba-tiba, bahkan harus direncanakan, dan karenanya tidak memerlukan tindakan *freies Ermessen* (*discretionary powers*) yang dilakukan secara tiba-tiba. Dengan kata lain, setiap langkah yang diambil oleh pemerintah yang dapat menimbulkan kerugian hak konstitusional warga negara maka perlu dilakukan melalui konsultasi dan persetujuan terlebih dahulu dari warga negara yang akan terkena dampak dari kebijakan pemerintah.

Mahkamah Konstitusi juga menekankan pentingnya perencanaan dalam pemanfaatan sumber daya alam yang berdasarkan kepada perencanaan tata ruang. Hal ini ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 45/PUU-IX/2011 mengenai pengujian UU Kehutanan yang terlebih dahulu telah mengatur bahwa pengukuhan kawasan hutan dilakukan berdasarkan rencana tata ruang. Demikian pula dalam putusan perkara No. 25/PUU-VIII/2010 dan putusan perkara No.30/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian UU Minerba yang mana dalam menetapkan wilayah pertambangan, pemerintah harus memperhatkan empat syarat yang salah satunya adalah berdasarkan rencana tata ruang nasional. Selengkapnya empat syarat dalam penetapan wilayah pertambangan sebagai bentuk perencanaan di bidang pertambangan menurut Mahkamah Konstitusi adalah;

a. Menyesuaikan dengan tata ruang nasional dan berorientasi pada pelestarian lingkungan hidup;
b. Memastikan bahwa pembagian ketiga bentuk wilayah pertambangan yaitu, WUP, WPR, dan WPN tersebut tidak boleh saling tumpang tindih, baik dalam satu wilayah

administrasi pemerintahan yang sama maupun antarwilayah administrasi pemerintahan yang berbeda;

c. Menentukan dan menetapkan terlebih dahulu WPR, setelah itu WPN, kemudian WUP;

d. Wajib menyertakan pendapat masyarakat yang wilayah maupun tanah miliknya akan dimasukkan ke dalam wilayah pertambangan dan masyarakat yang akan terkena dampak.

4. Pengurusan (*bestuursdaad*)

Pengurusan dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan *(vergunning)*, lisensi *(licentie)*, dan konsesi *(concessie)*. Pengurusan dapat dilakukan pula oleh pemerintah dengan menetapkan hubungan hukum berupa hak-hak atas tanah kepada perseoranga, badan hukum maupun dalam bentuk penetapan hak ulayat masyarakat hukum adat.

Pengurusan dilakukan oleh pemerintah dengan menggunakan instrumen hukum publik berupa izin atau pemberian hak, tidak dilakukan dengan instrumen hukum perdata seperti jual beli maupun sewa-menyewa tanah dan sumber daya alam lainnya. Penegasan penggunaan instrumen hukum publik berupa izin disampaikan oleh Mahkamah Konstitusi dalam perkara No. 3/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Di dalam putusan itu, Mahkamah Konstitusi membatalkan hubungan hukum berupa Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3), sebab menurut Mahkamah Konstitusi hubungan hukum yang paling tepat adalah pemberian izin, bukan pemberian hak kebendaan seperti HP3.

Hubungan keperdataan seperti kontrak juga dapat dilakukan oleh badan yang dibentuk oleh pemerintah. Pemerintah tidak boleh langsung melakukan kontrak dengan pihak swasta dalam pemanfaatan sumber daya alam. Oleh karena itulah, dalam Perkara No. 36/PUU-X/2012 mengenai Pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, BP Migas dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi tidak bersifat konstitusional. Kontrak Kerja Sama Migas

dapat dilakukan oleh Badan Usaha Tetap yang dibentuk oleh pemerintah untuk melakukan kontrak dengan perusahaan swasta. Tidak berapa lama setelah BP Migas dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi, pemerintah membantuk SKK Migas (Satuan Kerja Khusus Pelaksanaan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi) untuk menjalankan sebagian kewenangan yang dulu dimiliki oleh BP Migas.

5. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*)

Pengawasan dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengawasi, mengevaluasi, melakukan audit, melakukan pengendalian dan melakukan penegakan hukum agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas tanah dan sumber daya alam benar-benar dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat. Bentuk-bentuk pengawasan sangat beragam, mulai dari pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dalam pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya, melakukan audit, melakukan pembinaan kepada pemerintah daerah dan instansi pemerintah lainnya, sampai pada penegakan hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran hukum dalam pemanfaatan sumber daya alam.

Tiga Tingkatan Penguasaan Negara

Lima bentuk kewangan penguasaan negara yang dimaksud di atas kemudian diklasifikasikan oleh ke dalam tiga tingkatan. Dalam Perkara No. 36/PUU-X/2012 mengenai pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi diajukan oleh Pengurus Pusat Muhammadiyah, sejumlah organisasi sosial dan keagamaan serta oleh individu-individu, Mahkamah Konstitusi mengklasifikasikan lima bentuk kewenangan penguasaan negar itu ke dalam tiga tingkatan. Mahkamah Konstitusi menyebutkan tiga tingkatan itu sebagai tingkat pertama, tingkat kedua dan tingkat ketiga. Di dalam buku ini, klasifikasi tiga tingkatan itu disebut dengan kategori kuat, sedang dan lemah. Berikut dijelaskan dalam bagan tingkatan dari

penguasaan negara dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi.

Bagan 8. Tingkatan penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya

Klasifikasi ke dalam tiga derajat penguasaan negara itu menentukan seberapa besar intervensi pemerintah dalam pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Intervensi negara yang paling kuat adalah ketika pemerintah terlibat langsung dalam pengelolaan tanah dan sumber daya alam lainnya. Pada titik ini, negara tidak saja menguasai, melainkjan juga menjadi pemilik, yaitu melalui kepemilikan saham dalam perusahaan. Sehingga, pada tahap ini negara tidak saja berposisi sebagai badan publik, melainkan juga diperlakukan sebagai badan privat yang dapat menjadi pengemban hak milik perdata.

Pada tingkat sedang terdapat kewenangan untuk membuat kebijakan dan tindakan pengurusan. Pembuatan kebijakan dilakukan pemerintah dengan merumuskan dan mengadakan kebijakan tentang penguasaan, penyediaan, pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya. Kebijakan dapat pula dilakukan oleh pemerintah dengan menyusun perencanaan -perencanaan yang terkait dengan tanah dan sumber daya alam lainnya. Sementara itu tindakan

pengurusan dilakukan oleh pemerintah melalui kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan *(vergunning)*, lisensi *(licentie)*, dan konsesi *(concessie)*.

Tingkatan paling minimal dari penguasaan negara adalah pengaturan dan pengawasan. Pengaturan dilakukan oleh pemeritah maupun pemerintah daerah mulai dari pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan peraturan serta keputusan yang bersifat mengatur hubungan hukum antara pemerintah, swasta dan masyarakat terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya. Sedangkan pengawasan dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengawasi, mengevaluasi, melakukan audit, melakukan pengendalian dan melakukan penegakan hukum agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas tanah dan sumber daya alam benar-benar dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Empat Prinsip dan Tolak Ukur Penguasaan Negara

Penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya berpatokan pada sejumlah prinsip-prinsip yang digariskan di dalam UUD 1945. Dalam putusan perkara No. 72/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mahkamah Konstitusi menjelaskan prinsip-prinsip dasar penguasaan negara dalam pengurusan, pengaturan serta pengelolaan kekayaan alam yang diturunkan dari prinsip-prinsip yang terkandung dalam konstitusi, khususnya Pasal 33 ayat (3) dan (4) UUD 1945, yaitu:

1. Prinsip untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat.

Prinsip sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan prinsip yang diturunkan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Prinsip ini sekaligus merupakan tujuan dari penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa tujuan untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat tidak bisa dipisah-pisahkan dengan kewenangan penguasaan negara. Prinsip ini dijabarkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara No.

3/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Mahkamah Konstitusi menjabarkan "Prinsip sebesar-besar kemakmuran rakyat" ke dalam empat tolak ukur, yaitu:

a. Adanya kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat,
b. Tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat,
c. Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta
d. Penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam

Keempat tolak ukur itu menjadi alat untuk mengukur apakah satu norma peraturan sudah sejalan dengan prinsip sebesar-besar kemakmuran rakyat. Keempat tolak ukur itu menjadi batasan pula bagi penguasaan negara, sehingga negara cq. Pemerintah tidak bisa melakukan tindakan sewenang-wenang sebab memiliki sejumlah ketentuan yang membatasinya.

2. Prinsip-prinsip yang menjadi dasar demokrasi ekonomi

Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 berisi sejumlah prinsip dasar demokrasi ekonomi yang juga menjadi prinsip bagi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainya. Terdapat enam prinsip di dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, antara lain (a) Kebersamaan; (b) Efisiensi berkeadilan; (c) Berkelanjutan; (d) Berwawasan lingkungan; (e) Kemandirian; dan (f) Keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Dalam putusan perkara No. 21-22/PUU-V/2007 mengenai pengujian UU No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Mahkamah Konstitusi menjabarkan sejumlah prinsip dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 dalam konteks menguji konstitusionalitas modal asing, sebagai berikut: (1) Asas efisiensi berkeadilan adalah asas yang mengedepankan efisiensi berkeadilan dalam usaha untuk mewujudkan iklim usaha yang adil, kondusif, dan berdaya saing; (2) Asas berkelanjutan adalah asas yang secara terencana mengupayakan

berjalannya proses pembangunan melalui penanaman modal untuk menjamin kesejahteraan dan kemajuan dalam segala aspek kehidupan, baik masa kini maupun masa yang akan datang; (3) Asas berwawasan lingkungan adalah asas penanaman modal yang memperhatikan dan mengutamakan perlindungan dan pemeliharaan lingkungan hidup; (4) Asas kemandirian adalah asas yang mengedepankan potensi bangsa dan negara dengan tidak menutup diri pada masuknya modal asing demi terwujudnya pertumbuhan ekonomi; (5) Asas keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional adalah asas yang berupaya menjaga keseimbangan kemajuan ekonomi wilayah dalam kesatuan nasional.

Selain itu dalam putusan perkara No. No. 72/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mahkamah Konstitusi juga mengedepankan prinsip berkelanjutan dan prinsip berwawasang lingkungan. Dalam putusan itu Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Isu pengelolaan kehutanan bukan sekadar permasalahan kewenangan administratif (pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah) tetapi merupakan permasalahan pengelolaan lingkungan dan keseimbangan ekosistem. Pengelolaan lingkungan yang salah dan tidak terencana dengan baik akan berdampak pada berkurangnya ketahanan lingkungan dan berdampak pada menurunnya kualitas dan kuantitas kekayaan alam di Indonesia, sehingga dalam pelaksanaannya diperlukan kehati-hatian dan perencanaan yang matang. Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi mengemukakan, untuk menjamin pemenuhan kebutuhan generasi yang akan datang akan sumber daya alam, pengelolaan sumber daya alam di Indonesia harus mempertimbangkan prinsip berkelanjutan (*the just saving principles*).

Pengutamaan Hak Rakyat atas Tanah dan Sumber Daya Alam

Semangat yang dibawa oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya adalah menerjemahkan prinsip-prinsip di dalam konstitusi agar terjaminnya pelindungan hak-hak rakyat atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Bahkan di dalam putusan perkara No. Perkara

No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 mengenai pengujian UU Sumber Daya Air, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa hak rakyat atas air merupakan hak asasi manusia. Hal yang sama juga diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam perkara No. 25/PUU-VIII/2010 mengenai Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang menentukan bahwa keberadaan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) sebagai wujud pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 yang mengamanahkan kepada negara untuk terlibat atau berperan aktif melakukan tindakan dalam memajukan hak-hak ekonomi dan sosial warga negara. Sebagaimana hak-hak asasi manusia lainnya posisi negara dalam hubungannya dengan kewajibannya yang ditimbulkan oleh hak asasi manusia, negara harus menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhinya (*to fulfill*). Tanggung jawab negara tersebut mewajibkan kepada negara untuk menjamin agar setiap orang dapat menikmati hak asasi yang dimilikinya itu yang tidak hanya menyangkut kebutuhan sekarang tetapi harus juga dijamin kesinambungannya untuk masa depan karena secara langsung menyangkut eksistensi manusia.

Tanggungjawab negara dalam mewujudkan penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat mengharuskan pemerintah untuk mengutamakan pemenuhan hak-hak rakyat, sebagai contoh dalam putusan Perkara No. 002/PUU-I/2003 berkaitan dengan Minyak dan Gas Bumi, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa tanggung jawab negara mengandung pengertian bukan hanya menyediakan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) yang murah maupun mutu yang baik, tetapi juga adanya jaminan ketersediaan BBM dan pasokan bagi seluruh lapisan masyarakat. Oleh karena itu, produksi minyak dan gas harus mengalokasikan produknya untuk kebutuhan dalam negeri secara memadai.

Demikian pula dalam menentukan wilayah pertambang, dalam putusan perkara No. 25/PUU-VIII/2010 mengenai Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dalam penentuan

wilayah pertambangan, pemerintah harus mengutamakan penentuan Wilayah Pertambangan Rakyat sebelum menentukan Wilayah Pertambangan Nasional (WPN) maupun Wilayah Usaha Pertambangan (WPN). Hal ini dilakukan untuk memastikan dan mengutamakan rakyat dalam pemanfaatan sumber daya alam. Bila hal ini dikaitkan dalam pengelolaan sumber daya alam lainnya, misalkan dalam konteks pengelolaan hutan, maka yang terlebih dahulu ditetapkan oleh pemerintah semestinya adalah keberadaan hutan adat dan berbagai skema pengelolaan hutan berbasis masyarakat sebelum menentukan wilayah hutan yang akan dijadikan sebagai lahan konsesi untuk dikelola oleh perusahaan kehutanan. Bahkan dalam penentuan suatu wilayah sebagai kawasan hutan, pemerintah harus memperhatikan keberadaan hak-hak perseorangan dan masyarakat yang ada pada wilayah yang akan dijadikan sebagai kawasan hutan itu (Putusan MK Perkara No. 45/PUU-IX/2011).

Bukan saja mendahulukan penentuan wilayah pertambangan rakyat, dalam putusan perkara No. No. 32/PUU-VIII/2010 mengenai Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Mahkamah Konstitusi memberikan makna atas kata "memperhatikan" yang terdapat di dalam pasal 10 huruf b UU Minerba.[60] Menurut Mahkamah Konstitusi, kata "memperhatikan" di dalam Pasal 10 huruf b UU Minerba bersifat konstitusional bersyarat (*conditionally cosntitutional*) sepanjang frasa "memperhatikan" itu dimaknai, "Wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi kepentingan masyarakat yang wilayah maupun tanah miliknya akan dimasukkan ke dalam wilayah pertambangan dan masyarakat yang akan terkena dampak". Lebih lanjut, kata "memperhatikan" masyarakat itu menurut Mahkamah Konstitusi berarti membutuhkan persetujuan dari masyarakat yang potensial kehilangan hak dan

[60]Pasal 10 UU No. 4 Tahun 20009 tentang Minerba berbunyi: Penetapan WP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dilaksanakan: a. Secara transparan, partisipatif dan bertanggung jawab b. Secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan, dan c. Dengan memperhatikan aspirasi daerah

terkena dampak dari penetapan wilayah pertambangan. Hal serupa juga diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara No. 34/PUU-IX/2011 mengenai pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam putusan ini, Mahkamah Konstitusi menyampaikan bahwa kata "memperhatikan" yang terdapat di dalam Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan[61] haruslah dimaknai secara imperatif berupa penegasan bahwa Pemerintah, saat menetapkan wilayah kawasan hutan, berkewajiban menyertakan pendapat masyarakat terlebih dahulu sebagai bentuk fungsi kontrol terhadap Pemerintah untuk memastikan dipenuhinya hak-hak konstitusional warga negara untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. Namun, persetujuan dari masyarakat itu tidak mesti dilakukan secara tertulis. Mahkamah Konstitusi lebih menekankan kepada terlaksananya kewajiban menyertakan pendapat masyarakat, tidak mesti berupa persetujuan tertulis dari setiap orang di dalam masyarakat. Pemerintah mesti menyediakan mekanisme keikutsertaan secara aktif dari masyarakat berupa keterlibatan langsung dalam pemberian pendapat dalam proses penetapan WP maupun dalam pengukuhan kawasan hutan sebagai bentuk konkret dari pelaksanaan ketentuan hak asasi manusia yang terdapat di dalam konstitusi.

Dalam putusan perkara No. 30/PUU-VIII/2010 mengenai Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa pemerintah juga harus memperhatikan sistem yang melindungi usaha kecil. Oleh karena itu, perlu ada pengklasifikasian antara kelompok usaha kecil, usaha menengan dan usaha besar. Ketiga klasifikasi itu tidak boleh diperhadapkan dalam satu kompetisi. Menghindari kompetisi bebas dan langsung dengan usaha besar merupakan cara untuk melindungi usaha kecil dan menengah.

---

[61]Pasal 4 ayat (3) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan berbunyi: "Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional."

Dalam menyelesaikan konflik sumber daya alam pun pemerintah semestinya memperhatikan keberadaan hak-hak perseorangan dan masyarakat hukum adat yang terdapat pada wilayah konflik. Dalam kaitannya dengan konflik perkebunan, melalui putusan perkara No. 55/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Mahkamah Konstitusi menekankan perlunya terlebih dahulu menerapkan hukum perdata untuk menyelesaikan konflik perkebunan dari pada langsung menerapkan hukum pidana yang terbukti selama ini, bahkan sejak zaman kolonial, telah menyengsarakan rakyat. Bahkan ketentuan tindak pidana perkebunan (khususnya Pasal 47 ayat (2) UU Perkebunan), menurut Mahkamah Konstitusi tidak tidak tepat dikenakan terhadap orang yang menduduki tanah berdasarkan hukum adat karena timbulnya hak-hak adat adalah atas dasar *ipso facto*. Artinya seseorang membuka, mengerjakan dan memanen hasilnya atas kenyataan bahwa ia telah mengerjakan tanah tersebut secara intensif dalam waktu yang lama, sehingga hubungan seseorang dengan tanah semakin intensif.

Meskipun hak rakyat harus diuyamakan dalam pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya, bukan berarti hak-hak rakyat itu bersifat mutlak. Hak rakyat, seperti hak milik sekalipun tidak bersifat mutlak, melainkan memiliki batasan. Salah satu batasan yang diterapkan terhadap warga negara adalah batasan pemilikan tanah pertanian sebagaimana telah dibatasi melalui UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Mahkamah Konstitusi masih memandang undang-undang tersebut relevan sampai hari ini.

Dalam putusan perkara No. Nomor 11/PUU-V/2007, Mahkamah Konstitusi membatalkan permohonan yang diajukan oleh pemohon yang hendak menghapus batas luas kepemilikan tanah pertanian. Penguasaan tanah pertanian oleh warga negara dan badan hukum harus dibatasi agar tidak memperlemah penguasaan negara dan menjadi bentuk penindasan kepada rakyat karena konsentrasi sumber daya terletak pada segelintir orang tertentu. Dalam putusan itu Mahkamah Konstitusi menyebutkan:

> "Pengaturan pembatasan luas tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh perorangan/keluarga warga negara Indonesia, telah memberikan aturan yang jelas atau memberikan kepastian hukum *(rechtszekerheid)* dalam rangka penataan ulang kepemilikan tanah *(land reform)* khususnya tanah pertanian. Penataan ulang kepemilikan tanah bersesuaian dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UUPA, dan UU PLTP yang mencerminkan tanah dan kepemilikannya memiliki fungsi sosial."

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi menyampaikan bahwa pembatasan hak milik diperlukan dalam rangka penataan ulang kepemilikan tanah (*land reform*) khususnya tanah pertanian yang bersesuaian dengan pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Hak milik bukan merupakan hak mutlak yang tidak dapat diganggu gugat karena itu tidak berkesesuaian dengan hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak.

Selain itu, dalam putusan perkara No. 021/PUU-III/2005 mengenai pengujian UU Kehutanan, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa berdasarkan UUD 1945 hak milik itu bukanlah merupakan HAM yang bersifat absolut, melainkan hak yang dalam pelaksanaannya wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk antara lain kepentingan keamanan dan ketertiban umum. Oleh karena itu, hak milik dapat diambil oleh negara. Tidak setiap perampasan hak milik serta-merta bertentangan dengan UUD 1945. Perampasan hak milik dapat dibenarkan sepanjang dilakukan sesuai dengan prinsip *due process of law*, terlebih lagi terhadap hak milik yang lahir karena konstruksi hukum (*legal construction*). Namun demikian, terlepas dari keabsahan perampasan hak milik sepanjang dilakukan sesuai dengan prinsip *due process of law* di atas, hak milik dari pihak ketiga yang beritikad baik (*ter goeder trouw, good faith)* tetap harus dilindungi.

Perlindungan terhadap Keberadaan dan Hak Masyarakat Adat

Keberadaan dan hak-hak masyarakat adat mendapatkan tempat khusus di dalam UUD 1945 dan juga di dalam UU Mahkamah Konstitusi. Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 menjadi

dasar konstitusional yang paling sering dirujuk ketika membicarakan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 berbunyi: "Negara mengakui dan menghormati kesatuankesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang." Sementara itu Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 berbunyi: "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban."

UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menempatkan masyarakat adat sebagai pihak khusus yang dapat menjadi pemohon dalam pengujian undang-undang. Dalam Pasal 51 ayat (1) UU No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa: "Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: a. Perorangan warga negara Indonesia; b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undangundang; c. Badan hukum publik atau privat; atau d. Lembaga negara."

Masyarakat adat yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak yang dapat berperkara di Mahkamah Konstitusi dilekati dengan persyaratan sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 terdapat empat unsur yang menjadi persyaratan bagi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, yaitu: (a) sepanjang masih hidup; (b) sesuai dengan perkembangan masyarakat; (c) prinsip NKRI; dan (d) diatur dalam undang-undang. Mahkamah Konstitusi pertama kali memberikan penjelasan terhadap empat syarat keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat itu dalam putusan perkara No. 10/PUU-I/2003 perihal pengujian UU No. 11 Tahun 2003 tentang Perubahan atas UU No. 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Singingi, dan Kota Batam. Dalam permohonan

tersebut ada pihak yang mengajukan diri dengan *legal standing* sebagai masyarakat adat. Karena ada permohonan demikian, maka Mahkamah Konstitusi menjelaskan terlebih dahulu *legal standing* pemohon dengan memberikan makna terhadap Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menjadi dasar konstitusional keberadaan masyarakat adat.

Tabel 14. Penjelasan Mahkamah Konstitusi terhadap Empat Syarat Konstitusionalitas Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945

No	Elemen	Penjelasan
1	Masih hidup;	Kesatuan masyarakat hukum adat untuk dapat dikatakan secara *de facto* masih hidup (*actual existence*) baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional setidak-tidaknya mengandung unsur-unsur: 1. Adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*); 2. Adanya pranata pemerintahan adat; 3. Adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan 4. Adanya perangkat norma hukum adat. Khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur adanya wilayah tertentu.
2	Sesuai dengan perkembangan masyarakat;	Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut: 1. Keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai-nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral, seperti bidang agraria, kehutanan, perikanan, dan lain-lain maupun dalam peraturan daerah;

No	Elemen	Penjelasan
		2. Substansi hak-hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan maupun masyarakat yang lebih luas, serta tidak bertentangan dengan hak-hak asasi manusia.
3	Sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan	Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yaitu: 1. Keberadaannya tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2. Substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
4	Diatur dalam undang-undang	Ada pengaturan berdasarkan undang-undang.

Meskipun Mahkamah Konstitusi telah memberikan penjelasan tentang syarat keberadaan masyarakat adat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan sekaligus syarat masyarakat adat yang memenuhi *legal standing* sebagai pemohon dalam perkara pengujian undang-undang berdasakan UU Mahkamah Konstitusi, baru dalam putusan perkara No. 35/PUU-X/2012 Mahkamah Konstitusi menerima *legal standing* pemohon dalam perkara pengujian undang-undang. Dalam putusan itu, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat sebagai penyandang hak atau sebagai subjek hukum merupakan hal fundamental.

> "... Hal penting dan fundamental tersebut adalah masyarakat hukum adat tersebut secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai — *penyandang hak* yang dengan demikian tentunya dapat pula dibebani kewajiban. Dengan demikian masyarakat hukum adat adalah subjek hukum. Sebagai subjek hukum di dalam suatu masyarakat yang telah menegara maka masyarakat hukum adat haruslah mendapat perhatian sebagaimana subjek hukum yang lain ketika hukum hendak mengatur, terutama mengatur dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan.

Penggalan pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi di atas menegaskan keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum yang khas. Kekhasan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum karena ia bersifat kesatuan/kelompok yang menjadikan nilai-nilai adat dan kesamaan hak tradisional termasuk atas wilayah tertentu sebagai syarat keberadaannya. Dua komunitas yang diterima *legal standingnya* untuk pertamakali di hadapan Mahkamah Konstitusi adalah Masyarakat Kenegerian Kuntu (Riau) dan Masyarakat Kasepuhan Cisitu (Jawa Barat). Pada kedua masyarakat hukum adat itu tidak ada peraturan daerah khusus yang menentukan mereka sebagai masyarakat hukum adat, sebagaimana yang dikehendaki berdasarkan Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan.[62] Di Kabupaten Kampar dimana Masyarakat

[62]Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan berbunyi: "Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah."

Hukum Adat Kenegerian Kuntu berada terdapat Peraturan Daerah Kabupaten Kampar No. 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat. Perda itu mengatur tentang hak tanah ulayat secara umum, tidak secara khusus menentukan bahwa Masyarakat Kenegerian Kuntu sebagai masyarakat hukum adat. Demikian pula pada Masyarakat Hukum adat Kasepuhan Cisitu yang dasar pengakuan keberadaannya juga bukan Perda, melainkan Surat Keputusan Bupati Lebak Nomor 430/Kep.318/Disporabudpar/2010 tentang Pengakuan Keberadaan Masyarakat Adat Cisitu Kesatuan Sesepuh Adat Cisitu Banten Kidul Di Kabupaten Lebak.

Penilaian Mahkamah Konstitusi bahwa kedua komunitas tersebut memenuhi kualifikasi sebagai masyarakat hukum adat sebagai pemohon adalah yang pertama kalinya dalam sejarah pengujian undang-undang di hadapan Mahkamah Konstitusi. Penerimaan itu pun merupakan suatu bentuk pengakuan hukum yang dilakukan oleh pengadilan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, ketentuan dalam Pasal 67 UU Kehutanan yang menyatakan bahwa Perda sebagai alas hukum untuk menentukan status hukum masyarakat hukum adat harus dibaca sebagai salah satu jenis alas hukum. Sehingga Perda bukanlah alas hukum satu-satunya, sebab dalam praktik, pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat juga dilakukan dengan keputusan bupati, bahkan dengan putusan pengadilan sebagaimana dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam perkara ini (Arizona, dkk, 2013).

Tidak saja menegaskan keberadaan masyarakat adat sebagai subjek hukum, sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi lainnya juga melindungi hak-hak masyarakat adat. Dalam putusan perkara No. 45/PUU-IX/2011 mengenai pengujian UU Kehutanan, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pengukuhan kawasan hutan harus memperhatikan keberadaan hak individu dan hak ulayat yang akan yang berpotensi dirugikan karena proses pengukuhan kawasan hutan. Memperhatikan hak masyarakat adat itu artinya adalah bahwa dalam proses pengukuhan kawasan hutan, harus dilakukan berdasarkan persetujuan dari pihak yang berpotensi dirugikan

karena pengukuhan kawasan hutan. Hal senada ditegaskan di dalam Putusan perkara No. 34/PUU-IX/2011.

Dalam putusan perkara No. 3/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Mahkamah Konstitusi menolak bentuk hukum pengakuan terhadap hak masyarakat adat atas wilayah pesisir dalam bentuk Hak Pengelolaan Perairan Pesisir (HP3) sebab hal itu bertentangan dengan karakteristik dari hak ulayat. Mahkamah Konstitusi dalam putusan itu juga berpendapat bahwa pemberian HP3 kepada individu dan badan hukum swasta juga mengancam keberadaan hak-hak masyarakat tradisional dan kearifan masyarakat lokal atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, karena menurut konsepsi undang-undang tersebut, masyarakat tradisional yang secara turun temurun memiliki hak atas pemanfaatan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil akan diberikan HP-3, dan dapat menerima ganti rugi atas pemberian HP-3 kepada swasta berdasarkan kesepakatan musyawarah. Menurut Mahkamah konsep demikian, akan membatasi hak-hak tradisional masyarakat dalam batasan waktu tertentu menurut ketentuan pemberian HP-3 yaitu 20 tahun dan dapat diperpanjang.

Konsep ini bertentangan dengan konsep hak ulayat dan hak-hak tradisional rakyat yang tidak bisa dibatasi karena dapat dinikmati secara turun temurun. Demikian juga mengenai konsep ganti kerugian terhadap masyarakat yang memiliki hak-hak tradisional atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, akan menghilangkan hak-hak tradisional rakyat yang seharusnya dinikmati secara turun temurun (*just saving principle*), karena dengan pemberian ganti kerugian maka hak tersebut hanya dinikmati oleh masyarakat penerima ganti kerugian pada saat itu. Hal itu juga bertentangan dengan prinsip hak-hak tradisional yang berlaku secara turun temurun, yang menurut Mahkamah bertentangan dengan jiwa Pasal 18B UUD 1945 yang mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Peranan Swasta dalam Pengelolaan Tanah dan Sumber Daya Alam

Konsep Konstitusional Penguasaan Negara berdasarkan putusan Mahkamah Konsitusi tidaklah mengharamkan keterlibatan swasta dalam pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya. Namun, dalam pengusahaan tanah dan sumber daya alam lainnya, sebagaimana dipertimbangkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara No. No.002/PUU-I/2003, pemerintah harus mengutamakan atau mendahulukan (*voorrecht*) Badan Usaha Milik Negara. Hal serupa juga dipertimbangkan Mahkamah Konstitusi dalam putusan Perkara No. 36/PUU-X/2012 mengenai Pengujian UU No. 22 Tahun tentang Minyak dan Gas Bumi. Hal ini sejalan dengan pandangan Mohammad Hatta, salah satu *founding leaders* Indonesia yang mengemukakan:

> "... Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besar sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan kapital pinjaman dari luar. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanam modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah... Apabila tenaga nasional dan kapital nasional tidak mencukupi, kita pinjam tenaga asing dan kapital asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya, maka diberi kesempatan kepada mereka untuk menanam modalnya di Tanah Air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri. Syarat-syarat yang ditentukan itu terutama menjamin kekayaan alam kita, seperti hutan kita dan kesuburan tanah, harus tetap terpelihara. Bahwa dalam pembangunan negara dan masyarakat bagian pekerja dan kapital nasional makin lama makin besar, bantuan tenaga dan kapital asing, sesudah sampai pada satu tingkat makin lama makin berkurang..." (Hatta, 2002:202-203).

Sejalan dengan itu, jelas bahwa Pasal 33 UUD 1945 tidak "mengharamkan" peranan swasta dan privatisasi dalam pengelolaan sumber daya alam. Bahkan pihak swasta pun dapat memiliki saham-saham dan badan usaha milik negara. Jadi tidak mutlak bahwa badan usaha milik negara sepenuhnya dimiliki oleh negara. Dengan kata lain,

menurut Mahkamah Konstitusi ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara *c.q.* Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara.

Bahkan keberadan modal asing bukanlah sesuatu yang diharamkan berdasarkan UUD 1945. Terkait dengan keberadan modal asing, Mohammad Hatta berpendapat harus diposisikan sebagai alternatif terakhir dalam pengusahaan sumber daya alam setelah dimaksimalisasi pengusahaannya oleh dalam negeri (koperasi dan badan usaha negara). Hatta menyebutkan (Hatta, 1985:1-13):

> "Cara begitulah dahulu kita memikirkan betapa melaksanakan pembangunan ekonomi dengan dasar Pasal 33 UUD 1945. Terutama digerakkan tenaga-tenaga Indonesia yang lemah dengan jalan koperasi, kemudian diberi kesempatan kepada golongan swasta untuk menyerahkan pekerjaan dan kapital nasional. Apabila tenaga nasional dan kapital nasional tidak mencukupi, kita pinjam tenaga asing dan kapital asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya, maka diberi kesempatan kepada mereka untuk menanam modalnya di tanah air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri. Syarat-syarat yang ditentukan itu terutama menjamin kekayaan alam kita, seperti hutan kita dan kesuburan tanah air kita, tetap terpelihara."

Namun dalam kenyataannya hari ini modal asing bukan lagi diposisikan sebagai alternatif terakhir dalam pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian UU Penanaman Modal juga 'mengamini' bahwa modal asing memainkan peranan penting dalam pembangunan ekonomi dan tidak boleh ada pembedaan antara modal dalam negeri dengan modal asing sebagaimana dipromosikan *World Trade Organization* (WTO) dan melalui *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).

Selain itu, Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara No. 53/PUU-VI/2008 mengenai pengujian UU Perseroan Terbatas, menegaskan pengaturan yang terdapat di dalam UU perseroan terbatas tentang tanggungjawab sosial dan lingkungan (TJSL). Di dalam undang-undang itu, perusahaan yang berkegiatan dalam pengelolaan sumber daya alam memiliki tanggung jawab sosial dan lingkungan (TJSL). Konsepsi TJSL ini mirip dengan *Corporate Social Responsibility* (CSR), hanya saja bedanya TJSL bersifat kewajiban, sedangkan CSR bersifat sukarela (*voluntary*). TJSL merupakan kebijakan negara yang menjadi tanggung jawab bersama untuk bekerja sama (*to cooperate*) antara negara, pelaku bisnis, perusahaan, dan masyarakat. TJSL merupakan *affirmative regulation* yang menurut argumentasi aliran hukum alam bukan saja menuntut untuk ditaati, tetapi menuntut kerja sama antara pemangku kepentingan.

Menurut Mahkamah Konstitusi, pengaturan TJSL bagi perseroan yang mengelola sumber daya alam berkaitan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sehingga negara berhak untuk mengatur secara berbeda dengan CSR. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa sistem perekonomian Indonesia sebagaimana yang tertera dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah sistem perekonomian yang diselenggarakan atas dasar demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan Iingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa sistem ekonomi Indonesia bukanlah sistem ekonomi individual liberal. Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya adalah untuk kemakmuran rakyat, oleh karena itu negara yang menguasai sepenuhnya bumi, air, dan kekayaan alam tidak hanya mempunyai kewenangan memungut pajak semata, tetapi harus pula diberikan kewenangan untuk mengatur mengenai bagaimana pengusaha mempunyai kepedulian terhadap lingkungan.

Lebih lanjut dengan mendasarkan pada pandangan John Rawls, Mahkamah menilai penormaan TSJL telah mencerminkan

keadilan sosial. Dalam masyarakat yang menjalankan persaingan pasar bebas, apabila terdapat kepentingan yang berbeda disebabkan adanya perbedaan sosial ekonomi, maka kebijakan harus lebih mengutamakan kepentingan mereka yang paling kurang diuntungkan (*the least advantage*). Dengan demikian maka tingkat kesenjangan sosial tidak semakin lebar dan akan lebih mendekatkan pada keadilan sosial. TJSL dapat dilihat sebagai sarana untuk menciptakan keadilan sekaligus memberikan keadilan pada generasi yang akan datang (*the just saving principle*).

Kesimpulan

Mahkamah Konstitusi melalui kewenangannya baik dalam menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 maupun menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara dalam kaitannya dengan permasalahan tanah dan sumber daya alam telah memberikan makna dan konsepsi baru mengenai penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Dalam buku ini konsepsi baru tersebut disebut "Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara". Mahkamah Konstitusi pun telah menjadikan UUD 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*living constitution*) dan terus berkembangan dari berbagai makna baru yang dihasilkan dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara menegaskan bahwa kepemilikan atas tanah dan sumber daya alam berada pada tangan rakyat Indonesia. Sementara itu negara melalui pemerintah diberikan kewenangan untuk menguasai agar tanah dan sumber daya alam tersebut bisa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penguasaan negara tersebut dilakukan dalam lima bentuk kewenangan mulai dari: (i) tingkatan yang paling kuat dalam bentuk pengelolaan (*beheersdaad*) langsung oleh negara; (ii) tingkatan sedang dimana negara menentukan kebijakan (*beleid*) dalam bentuk perencanaan dan penyusunan program, serta pengurusan (*bestuursdaad*) yang dilakukan dengan memberikan izin, lisensi dan

konsesi; serta (iii) tingkatan lemah dalam bentuk membuat peraturan (*regelendaad*) dan melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) terhadap pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam.

Selain itu, dalam menguasai tanah dan sumber daya alam itu, kewenangan pemerintah tersebut dilakukan agar tanah dan sumber daya alam dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tolak ukur untuk mengukur hal itu adalah: (i) adanya kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat; (ii) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat; (iii) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam; dan (iv) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam. Dengan tolak ukur demikian maka penguasaan negara dibatasi oleh hak dan kepentingan rakyat, termasuk hak tradisional masyarakat adat.

BAGIAN IV

KONSTITUSIONALISME REFORMA AGRARIA

BAB IX

TIGA KONSEPSI PENGUASAAN NEGARA ATAS TANAH DAN SUMBER DAYA ALAM LAINNYA

Tetapi dengan keluarnya Domein Verklaring tersebut, yang menganggap semua tanah-tanah pertanian yang terletak di dalam daerah-daerah yang diperintah langsung di seluruh Hindia Belanda sebagai domein negeri, kejahatan apakah sesungguhnya yang telah terjadi?

Cornelis van Vollenhoven (1919)

Persoalan legitimasi dan konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya sudah menjadi tema yang diperbincangkan, diteliti dan dijadikan kebijakan sejak masa penguasa kolonial. Pembahasan itu terus berlanjut pula sampai dengan terbentuknya Negara Republik Indonesia dan dalam perkembangan pemerintahan yang berkuasa di dalamnya. Bagian ini membahas perkembangan dan perbedaan dari konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya yang pernah dikembangkan di kepulauan Indonesia ke dalam tiga konsepsi. Pertama akan yang dibahas Prinsip *Domein Verklaring* yang merupakan konsepsi yang mendasari kebijakan yang dikembangkan pada masa kolonial. Kemudian konsepsi Hak Menguasai Negara yang diperkenalkan melalui UUPA 1960 dan

sejumlah peraturan perundang-undangan setelahnya. Terakhir tentang Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya yang berkembang dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi.

Prinsip Domein Verklaring

Domein verklaring atau yang sering disebut dengan istilah seperti *Domein beginsel,* Prinsip Domein, Asas Domein, Doktrin Domein, Teori Domein, Konsep Domein atau Deklarasi Domein merupakan prinsip pemilikan tanah yang berkembang pada masa kolonial Belanda di kepulauan Indonesia. Prinsip *Domein Verklaring* yang termuat dalam *Agrarische Wet* 1870[63] berbunyi: *Landsdomein is alle grond waarop niet door anderen recht van eigendom wordt bewezen.* Ketentuan itu pada intinya bermakna bahwa semua tanah yang di atasnya tidak dapat dibuktikan adanya hak eigendom oleh seseorang, adalah domein (milik) dari negara (van Vollehnoven, 2013:65).

Meskipun secara formal Prinsip *Domein Verklaring* itu pertama kali diperkenalkan dalam Undang-Undang Agraria 1870, secara praktiknya hal itu sudah dilakukan sejak lama bahkan pada masa VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*). Hal itu bermula sejak VOC, melalui 'Lords XVII' atau tujuh belas penguasa tertinggi VOC, diberikan kuasa oleh Parlemen Belanda dalam bentuk kewenangan yang disebut *hak octrooi* untuk menjelajahi kepulauan nusantara, melakukan monopoli pelayaran dan perdagangan, mengumumkan perang, mengadakan perdamaian dan mencetak uang.[64]

---

[63]Dalam tulisan ini Domein verklaring, deklarasi domein, teori domein, prinsip domein, teori domein digunakan secara bergantian untuk menunjuk kepada satu hal yang sama, yaitu konsepsi pemilikan tanah oleh penguasa kolonial pada masa Hindia Belanda.

[64]Setelah *Verenigde Oostindische Compagnie* (VOC) didirikan pada 20 Maret 1602, *Staten-Generaal* memberikan hak tunggal (*octrooi*) untuk perdagangan dan pelayaran ke Asia. Ini artinya tidak boleh ada pihak lain yang boleh melakukan hal sama, kecuali VOC. Hak oktroi ini berlaku dalam jangka waktu tertentu dan sesudahnya dapat diperpanjang kembali. Dalam hal hak oktroi untuk VOC masa berlakunya adalah 23 tahun dan terus diperpanjang sampai akhirnya VOC mengalami kebangkrutan. Dalam oktroi tersebut secara rinci dituangkan bagaimana organisasi VOC dan bidang usahanya. Menjelang akhir abad 18 masa berlaku hak oktroi VOC berakhir. Situasinya saat itu sudah sangat berubah, VOC mengalami kemunduran sangat parah, dan akhirnya bangkrut pada 17 Maret 1798. Meskipun demikian hak oktroinya masih berlaku sampai 31 December 1800. Hak Oktroi VOC, didownload dari:

Atas dasar *hak octrooi*, wilayah penduduk pribumi yang ditaklukkan oleh VOC dengan kekuatan militer selanjutnya dianggap sebagai hak milik perdatanya. Kekuasaan VOC dikemudian hari meliputi juga wilayah teritorial yang diperoleh berdasarkan perjanjian yang diadakan dengan kesultanan atau organisasi politik lainnya dari penduduk pribumi. Tanah-tanah demikian dianggap terhisap ke dalam kepemilikan dan menjadi bagian dari *domein* VOC (Kambel, E. dan F. Mackay, 2003 dalam Termorshuizen-Arts, 2010). Upaya teritorialisasi ini dilakukan pertama-tama dengan menyatakan bahwa tanah yang dikuasai bukan milik siapa pun, melainkan "milik" penguasa.

Kepemilikian VOC terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya selanjutkan dilakukan dengan melakukan batasan-batasan. Setelah batas-batas sebuah wilayah ditetapkan, wilayah itu akan menjadi tertutup dan negara melarang siapa pun untuk mengakses wilayah tersebut berikut sumber daya alam di dalamnya, kecuali jika negara mengizinkan atau memberikan konsesi (Vandergeest dan Peluso 1995). Semisal pada tahun 1620 dimana VOC telah mengeluarkan larangan penebangan hutan tanpa izin di sekitar Batavia. Kemudian pada tahun 1678, VOC telah memberikan hak penebangan hutan di wilayah Betawi kepada pengusaha Cina dan pada tahun 1690, melarang pembukaan hutan di seberang pulau Nusa Kambangan.[65] Juga diberikan tanah-tanah untuk usaha pertanian dan mencari keuntungan seperti tanah di Depok pada tahun 1705 dan penyerahan tanah Jawa Tengah dan Jawa Timur pada permulaan abad 19 (Thamrin dkk, 1935:9).[66] VOC telah menguasai tanah-tanah di kepulauan Indonesia sebagai imbalan dari kemenangan perang

---

http://www.nederlandsindie.com/hak-oktroi-voc/ (3 Januari 2012).

[65]Mengenai bagaimana kebijakan dan praktik kolonial dalam penguasaan sumber daya di Pulau Jawa, khususnya terhadap hutan dan kawasan hutan baca Nancy Lee Peluso, *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java.* (Berkeley: University of California Press, 1992).

[66]Sebuah Komisi Agraria dibentuk pada tahun 1931 oleh penguasa kolonial di Hindia Belanda untuk melakukan penyelidikan mengenai hak-hak tanah dari bangsa Indonesia. Penyelidikan itu diperlukan untuk memberikan *advise* kepada penguasa kolonial. Komisi Agraria Indonesia yang tersebut terdiri dari M.H. Thamrin selaku ketua, Mr. Moh Yamin selaku penulis kesatua, Mr. Koentjoro Poerbopranoto selaku penulis kedua, serta tiga orang anggota antara lain R.M.A.A. Koesomo Oetojo, R. Loekman Djajadiningrat, dan Mr. R. Hadi. Komisi ini menyelesaikan pekerjaannya pada tahun 1935.

atau diberikan hadiah oleh raja-raja pribumi. Pada mulanya tanah yang dikuasai kecil-kecil, namun pada akhirnya semakin luas.

Sebelum kedatangan VOC, pengaturan penguasaan tanah dilakukan oleh raja-raja dalam wilayah kekuasaannya serta oleh kesatuan masyarakat adat dalam unit sosial yang lebih kecil. Kedatangan VOC lama kelamaan mendorong perubahan fungsi dari raja-raja dan unit kesatuan soal penduduk pribumi beserta pola penguasaan tanah. Pendudukan, penyerahan kesetiaan dan perjanjian yang dibuat oleh VOC dengan raja-raja dan kepala-kepala desa yang meminta VOC menjadi pelindungnya dengan kompensasi monopoli perdagangan rempah kepada VOC membuat VOC tidak saja menguasai hasil-hasil bumi, tetapi lama-kelamaan juga menguasai tenaga kerja penduduk dan tanah.

Jadi sejak awal Prinsip *Domein Verklaring* lahir dari konsep tanah taklukan (*agri limitati*) sebagai imbalan dari kemenangan peperangan atau penaklukan. Namun, upaya untuk mencari dalih pembenar penguasaan tanah penguasa kolonial itu dilakukan dengan mencari titik kesamaan penguasaan kolonial dengan penguasaan raja-raja pribumi. Sebuah penelitian untuk menyelidiki pola penguasaan tanah di kepulauan Indonesia dilakukan dibawah pemerintahan transisional Inggris di Hindia Belanda dibawah Thomas Stamford Raffles. Raffles yang berkuasa 1811-1816 itu menyimpulkan bahwa pada masyarakat pribumi, penguasaan tanah tertinggi terletak pada raja (Termorshuizen-Arts, 2010). Oleh karena pada masa itu hadir para kolonialis sebagai penguasa, maka ia mencari pembenar untuk menjadikan tanah-tanah pribumi sebagai tanah penguasa kolonial. Atas dasar konsepsi kepemilikan penguasaan kolonial itu, Raffles kemudian melancarkan sistem pajak tanah yang kadang disebut sebagai *landrente* atau *landelijk stelsel* (van Vollenhoven, 2013:13).[67] Simbolon menyebut bahwa asumsi yang dibangun oleh Raffles

[67]Sistem pajak tanah yang diterapkan oleh Raffles mengikuti anjuran dari Edelheer Mutinghe, yang dulu juga pernah menghasut Daendels untuk menerapkan sistem pajak tanah. Mutinghe inilah sebenarnya salah satu orang yang turut bertanggungjawab juga akan kehadiran sistem pajak tanah di negeri jajahan. Sistem pajak tanah yang diterapkan oleh Raffles di Hindia Belanda sebenarnya juga dipengaruhi oleh kebijakan yang diterapkan pemerintah Inggris di beberapa daerah koloninya yang lain (Vlekke, 2008:294).

pada dasarnya adalah sebuah kekeliruan sebab pada praktiknya di kebanyakan kerajaan, para raja lokal tidak memungut pajak dari tanah penduduknya (Simbolon, 2007:102), atau bahkan tidak semua penduduk pribumi berada di bawah kekuasaan raja-raja sehingga tidak dapat disederhanakan bahwa tanah penduduk pribumi merupakan milik atau dibawah penguasaan raja.

Dalam perkembangannya, ternyata Raffles pun tidak konsisten dalam menjalankan sistem pajak tanah sebab ia akhirnya juga melakukan praktik penjualan tanah kepada swasta. Raffles pernah menjual tanah Sukabumi kepada Andries de Wilde. Penerapan sistem pajak tanah tersebut pun ternyata gagal meningkatkan pendapat pemerintah kolonial karena sedikitnya keuntungan yang diperoleh dari sistem itu. Pada tahun 1814 hanya diperoleh 1,2 juta gulden dan tahun berikutnya 3 juta gulden (Simbolon, 2007:105). Raffles rugi 10 juta gulden dengan sistem pajak tanah yang diterapkannya. Raffles kemudian dipanggil pulang dan digantikan oleh John Fendall karena Kongsi Dagang Inggris (EIC) merasa tidak puas dengan kinerja Raffles.

Kegagalan Raffles dalam menerapkan pajak tanah (*landrente*) mengilhami Van den Bosch untuk melakukan eksploitasi yang maksimal dalam kondisi sosial ekonomi Jawa dikemudian hari. Ia memadukan unsur-unsur tradisional, yaitu menguasai tanah dan tenaga kerja lewat para penguasa pribumi, menggunakan paksaan untuk menanam tanaman ekspor kepada rakyat petani Jawa dengan unsur-unsur modern, yaitu menajemen pemasaran di bawah monopoli pemerintah kolonial. Pada tahun 1826, *Nederlandsche Handelmachjappij* (NHM) yang sangat berperan dalam penyelenggaraan Sistem Tanam Paksa telah mendorong berkembangnya perkebunan besar milik swasta melalui sistem kontrak konsinyasi dengan pemerintah. Pada masa ini, pemerintah kolonial telah memposisikan diri sebagai penguasa dan pemilik tanah di Hindia Belanda dan melakukan sewa bahkan menjual tanah-tanah yang dikuasainya kepada pengusaha Cina.

Cultuurstelsel atau yang lebih dikenal dengan sistem tanam paksa kemudian mendapat kritik dari kelompok liberal yang berada

di negeri Belanda.[68] Konstelasi politik di negeri Belanda berubah, kelompok liberal yang mendominasi parlemen Belanda mendorong perubahan cara pandang dan kebijakan terhadap Hindia Belanda. Kelompok liberal yang menguasai parlemen mendayagunakan hukum sebagai alat untuk membangun konstelasi ekonomi politik baru yang memberikan peluang lebih besar kepada modal swasta untuk berinvestasi di tanah jajahan. Pada masa inilah pemerintah kolonial mengeluarkan sejumlah kebijakan yang oleh Wignjosoebroto disebut dengan *de bewuste rechtspolitiek,* yaitu upaya politik hukum yang dilakukan secara sadar untuk mengatur daerah koloni (Wignjosoebroto, 2014:51-66).

Dalam suasana *bewuste rechtpolitiek* itulah konsepsi penguasaan kolonial atas tanah menjadi semakin kokoh dan dilegalkan melalui *Domein Verklaring* dalam peraturan resmi. Prinsip itu terdapat di dalam *Boschordonantie* 1965, *Agrarische Wet* 1870, *Agrariche Besluit* dan sejumlah peraturan untuk menerapkan prinsip tersebut di Jawa-Madura maupun di luar Jawa-Madura.

Prinsip *Domein Verklaring* pada dasarnya hendak berlaku terbatas dan menjadikan negara sebagai penguasaan atas tanah sisa, yaitu terbatas dan hanya pada sisa tanah yang tidak ada orang yang memilikinya dengan status hak eigendom. Pembatasan tersebut telah pula diatur dalam Pasal 2 dan 3 *Agrariche Wet* bahwa Prinsip *Domein Verklaring* tersebut diterapkan harus dengan tetap menghormati "hak-hak dari penduduk pribumi" (van Vollenhoven, 2013:75). Namun dalam praktiknya penafsiran terhadap cakupan dari Prinsip *Domein Verklaring* itu bermacam-macam dan dipergunakan dengan tujuan untuk memperluas rentang kendali penguasa kolonial terhadap tanah-tanah penduduk pribumi.

Van Vollenhoven dalam pamfetnya yang berjudul *De Indonesier en Zijn Grond*[69] menyatakan terdapat empat pandangan mengenai

---

[68]Salah satu kritik yang paling fenomenal terhadap sistem tanam paksa hadir dalam bentuk novel yang ditulis oleh Eugene Douwes-Dekker, dengan nama samaran Multatuli, dalam buku yang berjudul *Max Havelaar of de koffie-veilingen der Nederlandsch handel maatschappij* (Leiden: Slijthof, 1860).

[69]Pamflet *De Indonesier en Zijn Grond* dituliskan oleh Cornelis van Vollenhoven untuk menanggapi rencana pemerintah Belanda yang hendak mengamandemen Pasal 62

penafsiran terhadap Prinsip *Domein Verklaring*, mulai dari yang paling luas sampai yang paling sempit, yaitu:

1. Semua tanah, yang diatasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat (menurut *Burgelijk Wetboek*) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
2. Semua tanah yang diatasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat dan hak eigendom agraris (produk tahun 1872);
3. Semua tanah yang diatasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat, hak eigendom agraris, ataupun hak eigendom Timur (hak milik bumiputra yang bebas dari batasan-batasan hukum adat);
4. Semua tanah yang diatasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat, hak eigendom agraris, hak eigendom Timur, ataupun juga "Beklem inlandsch bezitrecht" (hak milik bumiputera yang melekat pada hak penguasaan masyarakat hukum adat)

Walaupun terdapat perbedaan pendapat, namun dalam praktiknya yang sering diterapkan adalah penafsiran yang dibuat oleh pemerintah Hindia Belanda berdasarkan saran dari Nolst Trenité. sehingga tanah-tanah yang dipunyai rakyat Indonesia asli dengan hak milik dan tanah-tanah yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat dengan hak ulayat, adalah tanah domein negara. Rentang kendali kekuasaan negara melalui prinsip *Domein Verklaring* sangat luas dan biasanya ditafsirkan sedemikian rupa sehingga ketentuan Pasal 520 KUHPerdata mengenai tanah-tanah pekarangan penduduk yang tidak dimanfaatkan pun bisa dimasukan sebagai kategori tanah negara (Termorshuizen-Arts, 2010).

Ketentuan dalam Pasal 520 KUHPerdata (Pasal 576 BW Belanda) menyatakan : "Pekarangan dan barang tak bergerak lainnya yang tidak

---

Regeringsreglemet 1854 dalam masa sidang tahun 1917-1919. Pamflet ini diterjemahkan dan disirkulasikan untuk kalangan terbatas oleh Pusat Pendidikan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia pada tahun 1975. Terjemahan dan penerbitan terbaru dari naskah ini dilakukan oleh Sajogyo Institute, STPN Press, HuMa, dan Tanah Air Beta pada tahun 2013 dengan judul: *Orang Indonesia dan Tanahnya.* Mengenai empat penafsiran terhadap cakupan Prinsip *Domein Verklaring* ini lihat halaman 65-66.

dipelihara dan tidak ada pemiliknya, seperti halnya barang seseorang yang meninggal dunia tanpa ahli waris atau yang warisannya ditinggalkan, adalah milik negara." Keberadaan Pasal 520 KUHPerdata pada dasarnya menghendaki negara yang harus membuktikan bahwa suatu bidang tanah memang tidak dikelola dan tidak dimiliki seseorang. Hanya dalam hal itulah negara boleh mengklaim dirinya sebagai pemilik. Van Vollenhoven menyampaikan bahwa biasanya dalam suatu perhubungan hukum, maka subjek yang merasa mempunyai hak harus membuktikan haknya. Tetapi mengenai hak domein pada zaman Hindia Belanda dahulu, kita menjumpai keadaan yang sebaliknya. Bukan pemerintah Hindia Belanda yang harus membuktikan bahwa tanah itu termasuk domein negara, tetapi orang lain yang merasa mempunyai hak eigendom atas tanah tersebut yang diharuskan membuktikan haknya (van Vollenhoven, 2013:52-3). Prinsip *Domein Verklaring* versi Hindia-Belanda membalikkan beban pembuktian, bukan negara yang harus membuktikan, tetapi orang yang mengklaim hak atas tanah yang harus membuktikan dirinya sebagai pemilik atau penguasa tanah yang sah. Mengenai hal ini kemudian secara sadar maupun tidak telah mewarisi cara pandang mengenai pembuktian pemilikan atas tanah dalam relasi antara negara dengan rakyatnya pada masa Republik Indonesia.

Pemberlakuan prinsip *Domein Verklaring* dalam kebijakan kolonial berimplikasi pada pembagian tanah menjadi dua status, yaitu tanah negara bebas (*vrij landsdomein*) dan tanah negara tidak bebas (*onvrij landsdomein*). Hanya tanah negara bebas yang dianggap sebagai domein negara, ke dalamnya tercakup hak keperdataan negara atas tanah. Sedangkan tanah negara tidak bebas adalah tanah di mana masih melekat hak-hak adat maupun yang di atasnya dibebani hak milik mutlak berdasarkan KUH Perdata Belanda (*Burgerlijk Wetboek*). Lalu bagaimana kedudukan hak-hak atas tanah pribumi di luar hukum kolonial ? Tanah-tanah pribumi dijadikan sebagai tanah negara tidak bebas (*onvrij lands domein*) dimana negara tidak secara bebas dapat memberikannya kepada pihak lain, dengan dibatasi hak rakyat tersebut. Dalam hukum kolonial, hak milik adat hanya disebut sebagai hak memakai individual turun

temurun (*erfelijk individueel gebruiksrecht*) dan kemudian sebagai hak menguasai tanah *domein* negara (*Inlands bezitrecht*).

Mengenai hubungan penguasaan kolonial atas tanah dengan penguasaan pribumi menjadi tema perdebatan pada kalangan akademisi yang banyak mempengaruhi kebijakan kolonial di negeri jajahannya. Pertanyaannya adalah apakah yang dimaksud dengan domain negara termasuk tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan oleh penduduk pribumi atau termasuk pula tanah-tanah yang dimanfaatkan, meskipun tidak intensif? Suatu penafsiran yang belum begitu jelas mengenai cakupan keberlakuan dari Prinsip *Domein Verklaring* tersebut kemudian membuat penguasa kolonial menyiapkan suatu cara penafsiran yang resmi. Cara itu dilakukan dengan meminta G.J. Nolst Trenité, seorang penasihat pemerintah dan juga pengajar di Universitas Utrecht untuk menyiapkan sebuah memorandum yang kemudian dikenal dengan *Domeinnota* pada tahun 1912. Melalui *Domeinnota* tersebut, Trenité menafsirkan bahwa tanah negara tidak bebas (*onvrij landsdomein*) berlaku pada tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan secara permanen. Tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan secara tetap tersebut, misalkan hutan dan perladangan berpindah kemudian dianggap sebagai "tanah liar", "tanah kosong", atau "tanah terlantar" (*woste gronden*).

Cara pandang demikian kemudian ditentang oleh Cornelis van Vollenhoven yang menghendaki adanya pengakuan terhadap hubungan-hubungan hukum antara penduduk pribumi dengan tanahnya yang sudah berlangsung secara tradisional. Van Vollenhoven menyebutkan hubungan hukum penduduk pribumi dengan tanahnya tersebut sebagai *beschikkingsrecht* yang dalam kepustakaan dan kebijakan pada masa Republik Indonesia sering disebut sebagai hak ulayat. Penentangan inilah yang kemudian menimbulkan polemik dan pandangan terkelompok menjadi dua kubu antara kubu Leiden vs kubu Utrecht. Kubu Leiden menghendaki tafsir yang sempit terhadap *Domein Verklaring,* sedangkan kubu Utrecht sebaliknya.[70] Universitas Leiden memiliki Fakultas Indologi dan

[70]Mengenai debat ini lebih lanjut baca Burns, P. 2004. *The Leiden legacy: Concepts of law in Indonesia.* Leiden: KITLV Press

telah memiliki banyak kontribusi melakukan penelitian-penelitian tentang penduduk pribumi, terutama dalam kaitannya dengan hukum adat. Cornelis van Vollenhoven, yang kemudian disebut-sebut sebagai bapak hukum adat merupakan pentolan terpenting dari kubu Leiden yang menaruh perhatian untuk melindungi hukum-hukum penduduk pribumi. Sementara itu, di kubu Utrecht terdapat Nolst Trenité yang juga merupakan penasihat pemerintah kolonial yang menghendaki bahwa sumber-sumber kekayaan di negeri jajahan harus dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk kepentingan Belanda. Upaya melakukan unifikasi hukum dengan mengabaikan hak-hak atas tanah dari penduduk pribumi sekaligus tafsir yang mendominasi diskursus mengenai cakupan prinsip *Domein Verklaring* (dalam hal ini tafsir luas dari kubu Utrecth) mengakibatkan terserapnya hak-hak ulayat masyarakat hukum adat ke dalam domain negara (Safitri, 2012:xviii).

Prinsip *Domein Verklaring* kemudian menjadi dasar bagi hubungan hukum antara penguasa dan tanah sebagai hubungan kepemilikan, artinya negara memiliki semua tanah yang bukan hak eigendom dan hak *agrarische eigendom.* Dengan kata lain negara adalah subjek dari hak milik dan menjadi pemilik tanah (*eigenaar*). Lebih lanjut karena negara adalah pemilik tanah, maka pemberian tanah dengan hak eigendom dilakukan dengan cara pemindahan hak milik negara kepada penerima tanah (Harsono, 1999).

Tidak dapat dipungkiri bahwa prinsip *Domein Verklaring* adalah produk politik yang didorong oleh kepentingan-kepentingan tertentu, dalam hal ini terutama kepentingan para kapitalis dan pengusaha asing. Pemberlakuan secara eksplisit dalam *Agrarische Wet* dibutuhkan para pengusaha pada waktu itu untuk menjamin kepastian hukum yang memudahkan mereka dalam memperoleh lahan yang luas demi pendirian dan pengembangan usaha mereka di Hindia Belanda. Van Vollenhoven mengkritik prinsip *Domein Verklaring* sebagai bentuk lebih lanjut dari pelanggaran hak-hak pribumi yang dilakukan dengan cara lebih sopan dalam balutan undang-undang (Van Vollenhoven, 2013:21), namun pada bagian lain dia menyebutnya sebagai sebuah kejahatan (Van

Vollenhoven, 2013:75). Penerapan prinsip *Domein Verklaring* yang hendak melakukan unifikasi malah menimbulkan kekacauan, kekaburan dan goncangan-goncangan hukum bukan saja karena pengabaian terhadap hak-hak penduduk pribumi tetapi juga karena penerapannya yang tidak konsisten untuk satu daerah dengan daerah lain di negeri jajahan (Van Vollenhoven, 2013:69,72). Lebih lanjut Van Vollenhoven menyebutkan bahwa prinsip *Domein Verklaring* merupakan teori yang sudah tua, fiksi yang sudah layu dan lusuh serta terbukti gagal dan tidak memberikan daya guna sedikitpun (Van Vollenhoven, 2013:76).

Prinsip *Domein Verklaring* inilah yang oleh banyak pejuang republik dan dalam pembentukan UUPA dianggap sebagai 'biang keladi' penindasan terhadap rakyat dan tanah pribumi. Sebab dengan prinsip itu, pemerintah kolonial dapat dengan mudah mengklaim pemilikan atas tanah dan menyerahkan pengusahaan tanah tersebut kepada perusahaan-perusahaan asing untuk melakukan aktivitas yang pada akhirnya memperparah kehidupan rakyat di Hindia Belanda.

Keberadaan prinsip itu telah menjadikannya sasaran kritik berbagai pihak yang melawan kapitalisme agraria penguasa kolonial Belanda baik oleh penstudi berkebangsaan Belanda maupun oleh pejuang kemerdekaan Indonesia. Komisi Agraria pada tahun 1936 mengeluarkan laporan terhadap kondisi tanah di Hindia Belanda. Komisi ini terdiri dari Muhammad Yamin dll. Komisi memberikan catatan terhadap Prinsip *Domein Verklaring*:

> "Lebih hebat lagi dari keadaan ini, jalah bagaimana dasar itoe (Prinsip *Domein Verklaring* - Penulis) berlakoe dalam praktik sehari-hari. Ternjata bahwa dasar itoe menentang beberapa hak Indonesia, atau menimbulkan kekatjauan jang sangat berarti. Djadi tidak sadja ketetapan – hak makin bertambah terdesak, melainkan poela dasar itoe menjokong atau menjebabkan perhoeboengan perekonomian jang koerang sempoerna."

Konsepsi Hak Menguasai Negara

Terbentuknya Republik Indonesia diiringi dengan semangat untuk menciptakan tatanan hukum yang baru menggantikan tatanan hukum kolonial. Dalam ranah agraria hal itu dilakukan dengan penyusunan Undang-Undang Agraria yang baru. Perubahan pada aspek hukum memang tidak begitu kencang. Bahkan Presiden Soekarno dalam sidang pleno Kongres Persatuan Sarjana Hukum Indonesia pada tahun 1961 menyampaikan kritik pedas kepada para sarjana hukum akan kelambanan itu. Soekarno dengan mengutip ungkapan dari Liebknecht menyindir dalam bahasa Belanda "*met de juristen kan ik de wiel van de revolutie niet draaien,*" dengan para ahli hukum tidaklah aku bisa menggerakkan roda revolusi (Wignjosoebroto, 2014:200).

Meskipun demikian, diantara kelambanan dalam merespons semangat revolusi, terdapat pula perkembangan baik yang penting dicatat dalam upaya melakukan perombakan tatanan hukum kolonial. Pembentukan UUPA merupakan salah satu pencapaian dari upaya yang sangat serius dari ahli hukum Indonesia untuk menciptakan sesuatu yang baru digali dari fondasi kehidupan masyarakat Indonesia untuk menggantikan aturan dan konsepsi kolonial, dengan konsepsi nasional, sekaligus sebagai turunan dari semangat pengaturan mengenai agraria yang terdapat dalam konstitusi (Wignjosoebroto, 2014:195).

Setelah Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya, pemerintahan baru tidak lagi ingin mengakui dan menggunakan Prinsip *Domein Verklaring* dalam kaitannya dengan hubungan penguasaan negara atas tanah. Lagipula dalam beberapa dasawarsa terakhir sebelum kemerdekaan, khususnya karena pengaruh kritik dan kecaman yang ditujukan pada Prinsip *Domein Verklaring* baik dari kubu Leiden, maupun oleh pejuang-pejuang kemerdekaan membuat prinsip tersebut mendapatkan reputasi sangat buruk di kalangan masyarakat Indonesia. UUPA 1960 mencabut berlakunya *Agrarische Wet* dan memperkenalkan konsepsi baru dalam hubungan antara negara dengan tanah. Konsepsi ini dikenal

dengan Hak Menguasai dari Negara sebagaimana terdapat di dalam Pasal 2 UUPA.

Pasal 2 UUPA 1960

(1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

   a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
   b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
   c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

(4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Hadirnya ketentuan Pasal 2 yang berisi tentang Konsepsi Hak Menguasai Negara (HMN) tersebut dilalui dengan perdebatan-perdebatan. Iman Soetiknjo dalam buku Politik Agraria Nasional yang membahas mengenai konsepsi dasar mengenai hubungan

negara dengan tanah dalam perumusan UUPA menyampaikan ada tiga kemungkinan alternative menyangkut hal ini (Soetiknjo, 1994:20). *Pertama*, negara sebagai subyek, yang dapat persamakan dengan perseorangan, sehingga dengan demikian hubungan antara negara dan tanah itu mempunyai *sifat privaat rechtelijk*, negara sebagai pemilik. Hak negara adalah *hak dominium*.

Kedua, negara sebagai subyek, diberi kedudukan tidak sebagai perseorangan, tetapi sebagai negara, jadi sebagai badan kenegaraan, sebagai badan yang *publiek rechtelijk*. Hak negara adalah hak dominium juga dan disamping itu dapat juga digunakan istilah *hak publique.* Model ini yang diterapkan dalam prinsip *Domein Verklaring* dimana memposisikan negara sebagai pemilik tanah (*eigenaar*) sekaligus sebagai pihak yang bisa menyewakan dan memberikan konsesi kepada swasta.

Ketiga, negara sebagai subyek, dalam arti tidak sebagai perseorangan dan tidak sebagai badan kenegaraan, akan tetapi negara sebagai *personifikasi* rakyat seluruhnya, sehingga dalam konsepsi ini negara tidak lepas dari rakyat, negara hanya menjadi pendiri, menjadi pendukung daripada kesatuan-kesatuan rakyat. Dalam kaitannya dengan bentuk ini, maka hak negara dapat berupa *hak kommunes*, kalau negara sebagai personafikasi yang memegang kekuasaan atas tanah, dan; *hak emperium*, apabila memegang kekuasaan tentang pemakaiannya tanah saja.

Soetiknjo menilai bahwa hubungan yang dimaksud pada bentuk pertama tidak sesuai dengan sila kedua Pancasila yang mengakui sifat dwitunggal manusia. Bentuk kedua juga tidak cocok karena hanya mementingkan sifat sosial manusia saja, lepas dari sifat individualnya. Soetiknjo menilai bahwa bentuk ketiga yaitu negara sebagai personafikasi rakyat bersama merupakan yang paling tepat untuk diterapkan pada masyarakat Indonesia karena sifat sosial dan individu manusia mendapat tempat. Oleh karena itu pula, Soetiknjo mengusulkan bahwa hubungan hukum antara negara dengan tanah bukanlah dalam bentuk hak milik, melainkan dalam bentuk hak menguasai (Soetiknjo, 1994:20).

Konsep HMN di dalam UUPA lahir dalam semangat pada masa itu dimana ideologi nasionalisme yang anti terhadap asing sedang menguat. Selain itu nasionalisme yang berkembang pada masa itu juga anti terhadap feodalisme yang masih melekat dalam tradisi kebanyakan masyarakat Indonesia. Penguatan negara sebagai penguasa atas tanah dan sumber daya alam merupakan wujud dari semangat zaman yang baru pada masa itu untuk menghadirkan keberadaan negara sebagai entitas baru, yang baik dan kuat. Jika ditelaah lebih mendalam, konsepsi negara menguasai ini, mengasumsikan *"negara berdiri di atas kepentingan semua golongan"* atau dalam istilah Kuntowijoyo "Negara Budiman" (Kuntowijoyo, 1992). Padahal, pada kenyataannya tidak demikian, karena negara merupakan organisasi kekuasaan yang sarat dengan sejumlah kepentingan kelompok atau individu yang mengatasnamakan kepentingan rakyat atau kepentingan negara. Paham ini sangat dipengaruhi oleh teori *integralistik*, yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Muller, Hegel dan lain-lain yang berpendapat bahwa negara bukan dimaksudkan untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai satu kesatuan. Dalam pandangan ini, negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis.

Ditelusuri lebih jauh, Konsepsi HMN dipengaruhi paham Negara Integralistik yang berkembang ketika perumusan UUD 1945 dan tercatat dalam perdebatan di BPUPK, terutama dari gagasan-gagasan Soekarno dan Supomo. Pandangan ini pada intinya melihat antara antara masyarakat dan negara merupakan kesatuan dimana kepentingan individu dan kelompok larut dalam kepentingan negara, sehingga tidak terjadi pertentangan hak dan kepentingan warga masyarakat dan negara. Individu ditempatkan di bawah nilai masyarakat sebagai keseluruhan (Suseno, 1993:94-96). Atas dasar integralisme itulah kemudian hak-hak rakyat atas tanah, terutama hak ulayat dianggap melebur dalam tubuh negara. Bahkan Budi Harsono mengatakan bahwa penguasaan negara,

yang disebutnya sebagai hak bangsa, merupakan hak ulayat yang ditinggikan kedudukannya pada tingkat supra masyarakat adat, yaitu tingkatan yang meliputi seluruh wilayah negara.[71] Penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya dalam konsepsi HMN memberikan sejumlah wewenang kepada negara untuk : (a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; (b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan (c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Adapun ruang lingkup HMN adalah berlaku atas semua tanah yang ada di Indonesia, baik itu tanah yang belum dihaki, juga tanah yang telah dihaki oleh perseorangan. Itulah salah satu pembeda antara HMN dengan Prinsip *Domein Verklaring.* Prinsip *Domein Verklaring* meskipun menganut konsepsi pemilikan tanah oleh negara, tapi secara konseptual hanya berlaku untuk tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan hak pemilikannya. Artinya, Prinsip *Domein Verklaring* menjadi tidak berlaku di atas tanah-tanah milik individu berdasarkan KUHPerdata. Meskipun demikian tidak berarti prinsip *Domein Verklaring* itu lebih baik sebab konsepsi itu mengandaikan konsep pemilikan atas tanah oleh negara yang sebenarnya bertujuan untuk memberi legalisasi dan legitimasi bagi perusahaan perkebunan swasta dalam perolehan lahan yang luas di Hindia Belanda (Wiradi, 2002). Apalagi beban untuk membuktikan apakah sesuatu itu merupakan tanah milik perorangan atau tanah

[71]Hal ini sejalan dengan Penjelasan Umum UUPA Angka II (1) yang berbunyi: "... Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah didaerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah samata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara..."

ulayat dibebankan kepada masyarakat, bukan negara yang harus membuktikan apakah suatu tanah merupakan tanah negara bebas.

Perbedaan lain antara kedua konsep tersebut terlihat dalam hubungannya dengan tanah ulayat atau tanah-tanah penduduk pribumi yang dikuasai secara tradisional. Di dalam Prinsip *Domein Verklaring,* keberadaan hak-hak pribumi atas tanah diakui sebagai hak untuk membuka tanah (*ontginningsrecht*), memanfaatkan hasil dari tanah pertanian (*genotrecht*) atau menjadi hak milik pribumi (*inlandsch bezitrecht*) yang tidak sama dengan hak milik menurut hukum barat (*eigendom*). Secara konseptual, domein dari penguasa dibatasi dan harus menghormati hak-hak penduduk pribumi, artinya bila terdapat hak-hak penduduk pribumi pada satu bidang tanah, maka domein negara tidak bisa diterapkan pada tanah tersebut. Meskipun telah ada upaya untuk menghormati, dalam praktiknya penguasa kolonial menerapkan prinsip *Domein Verklaring* secara berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lain sehingga menyebabkan hak-hak penduduk pribumi sengaja diabaikan.

Sementara itu di dalam Konsep HMN sama sekali tidak ada niat untuk membatasi kekuasaan dari negara ketika berhadapan dengan tanah ulayat. Malah sebaliknya, keberadaan tanah atau hak ulayat baru bisa diakui keberadaannya bila memenuhi sejumlah persyaratan yang dibuat oleh pemerintah. Pembatasan terhadap keberadaan hak ulayat itu diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA yang menyatakan bahwa: Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Pengakuan bersyarat ini kemudian diikuti oleh hampir semua peraturan perundang-undangan dalam kaitannya dengan masyarakat adat dan haknya atas tanah, wilayah dan sumber daya alam dengan berbagai peryaratan yang berbeda-beda satu sama lain.

Pada mulanya konsep HMN yang menegaskan keberadaan negara sebagai penguasa atas tanah dan sumber daya alam dipergunakan oleh Presiden Soekarno sebagai dasar penguat dari tindakan-tindakan pemerintah untuk menasionalisasi perusahaan-

perusahaan asing serta melakukan perombakan penguasaan tanah untuk kemudian dijadikan sebagai objek melakukan *land reform*. Peran negara, dalam hal ini pemerintah pusat yang kuat, juga mempergunakan konsepsi ini untuk meneguhkan unifikasi hukum agraria. Oleh karena itu pula, meskipun mendasari berasal dari hukum adat, UUPA kemudian menjadi sarana untuk melakukan penataan hukum agraria yang baru berlandaskan pada unifikasi dan kesederhanaan hukum yang bersifat nasional. Kemudian pada masa Orde Baru, konsep HMN itu menjadi dalih bagi perampasan-perampasan tanah rakyat atas nama pembangunan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan oleh Pemerintah.

Pada gilirannya, konsep HMN dijadikan sebagai sasaran dan biang keladi dari konflik-konflik agraria yang mengorbankan petani-petani kecil. Selain itu, konsep HMN juga menjadi sasaran kritik yang paling sentral bagi gerakan masyarakat adat yang kehilangan hak-hak nya atas tanah, wilayah dan sumber daya alam diakibatkan dari kebijakan negara yang merampas tanah mereka baik untuk keperluan ekstraksi maupun konservasi yang dilakukan atas dalih ada hak menguasai negara yang seakan membenarkan semua kesewenang-wenangan penguasa.

Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara

Mahkamah Konstitusi telah mengambil peranan penting dalam menghadirkan suatu cara baru memahami konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Lewat berbagai putusannya dapat ditarik benang merah mengenai bagaimana semestinya penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam dimaknai. Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran-penafsiran baru terhadap ketentuan konstitusi mengenai penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam serta hubungannya dengan hak-hak warga negara dalam menjawab berbagai persoalan konstitusional yang dihadapkan kepadanya.

Dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, istilah "Hak Menguasai Negara" hampir tidak pernah dipergunakan, kecuali

dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/PUU-X/2012. Hal ini merupakan sebuah penanda bahwa prinsip-prinsip yang lahir dari penafsiran dan pendapat Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tidak berada dalam batasan-batasan dari Konsep HMN, melainkan upaya yang lebih luas untuk memberikan makna tentang konsepsi penguasaan negara atas tanah berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam konstitusi, khususnya Pasal 33 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD 1945.

Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi telah menciptakan desain konstitusional baru dalam memaknai konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Beberapa desain konstitusional yang penting dikemukakan antara lain: *Pertama*, makna "Cabang-cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak" dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi mengklasifikasikan cabang-cabang produksi itu ke dalam tiga jenis, yaitu: (1) Cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; (2) Cabang produksi yang penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; (3) Cabang produksi yang tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak; Bila hendak ditambahkan satu kategori lagi, maka akan ada kategori keempat yaitu cabang produksi yang tidak penting bagi negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Sehubungan dengan itu, penguasaan negara atas cabang-cabang produksi hanya diberlakukan pada kategori cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Kedua, lima bentuk kewenangan penguasaan negara. Mahkamah Konstitusi memperjelas desain konstitusional penguasaan negara dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 menjadi lima bentuk kewenangan, yaitu kebijakan *(beleid)* dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Bandingkan klasifikasi tersebut dengan tiga bentuk penguasaan negara dalam konsepsi Hak Menguasai Negara berdasarkan UUPA yaitu: (a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan,

penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; (b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan (c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa."

Ketiga, tiga tingkatan penguasaan negara. Berdasarkan lima bentuk kewenangan penguasaan negara tersebut, Mahkamah Konstitusi mengkonstruksi terdapat tiga tingkatan penguasaan negara. Klasifikasi ke dalam tiga derajat penguasaan negara itu menentukan seberapa besar intervensi pemerintah dalam pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Intervensi negara yang paling kuat adalah ketika pemerintah terlibat langsung dalam pengelolaan tanah dan sumber daya alam lainnya. Pada titik ini, negara tidak saja menguasai, melainkan juga menjadi pemilik, yaitu melalui kepemilikan saham dalam perusahaan. Sehingga, pada tahap ini negara tidak saja berposisi sebagai badan publik, melainkan juga diperlakukan sebagai badan privat yang dapat menjadi pengemban hak milik perdata. Pada tingkat sedang terdapat kewenangan untuk membuat kebijakan dan tindakan pengurusan. Pembuatan kebijakan dilakukan pemerintah dengan merumuskan dan mengadakan kebijakan tentang penguasaan, penyediaan, pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya. Kebijakan dapat pula dilakukan oleh pemerintah dengan menyusun perencanaan -perencanaan maupun mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan *(vergunning)*, lisensi *(licentie)*, dan konsesi *(concessie)*. Tingkatan paling minimal dari penguasaan negara adalah pengaturan dan pengawasan. Pengaturan dilakukan oleh pemeritah maupun pemerintah daerah mulai dari pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan peraturan serta keputusan yang bersifat mengatur hubungan hukum antara pemerintah, swasta dan masyarakat terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya. Sedangkan pengawasan dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengawasi, mengevaluasi, melakukan

audit, melakukan pengendalian dan melakukan penegakan hukum agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya.

Keempat, empat tolak ukur penguasan negara. Tujuan dari penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa tujuan untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat tidak bisa dipisah-pisahkan dengan kewenangan penguasaan negara. Tolak ukur untuk menilai apakah suatu ketentuan undang-undang sejalan dengan "prinsip sebesar-besar kemakmuran rakyat" terdiri dari empat empat tolak ukur, yaitu: (a) Adanya kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat; (b) Tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat; (c) Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam; dan (d) Penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam. Keempat tolak ukur itu menjadi batasan pula bagi penguasaan negara, sehingga negara cq. Pemerintah tidak bisa melakukan tindakan sewenang-wenang sebab memiliki sejumlah ketentuan yang membatasinya.

Konsepsi ini mendudukan peran negara sebagai badan publik, yang memiliki kewenangan-kewenangan publik. Oleh karena itu, instrumen keperdataan yang dimiliki oleh negara mulai dikurangi dan harus diubah dengan mempergunakan instrument hukum publik. Hal ini misalkan dalam hal pemberian Hak Pengelolaan Perairan dan Pesisir (HP3) yang sebelumnya diberikan dalam bentuk 'hak' berdasarkan UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, menurut Mahkamah Konstitusi tidak sejalan dengan prinsip mengenai kewenangan negara dalam menguasai tanah dan sumber daya alam. Mahkamah Konstitusi 'menganjurkan' bahwa instrument hukum yang lebih tepat dalam hal ini bukan dalam bentuk pemberian HP3, melainkan dalam bentuk instrumen perizinan. Dalam UU No. 1 Tahun 2014 yang merupakan perubahan terhadap UU No. 27 Tahun 2007, pembentuk undang-undang mengganti HP3 dengan Izin Pengelolaan. Hal yang

serupa juga terjadi di berbagai sektor sehingga kemudian izin-izin dalam rangka pemanfaatan dan pengelolaan sumber-sumber agraria semakin banyak dan meneguhkan posisi negara sebagai pemungut pajak (*rente*) dari pengelolaan sumber-sumber agraria.

Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara hadir dari rahim Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator,* yaitu membentuk undang-undang sebagai hasil pengujian terhadap undang-undang (*judicial review*) yang dijalankannya. Dalam melakukan koreksi terhadap undang-undang, Mahkamah Konstitusi memberikan rambu-rambu tentang bagaimana memaknai ketentuan konstitusi. Namun hadirnya mekanisme review ini tidak mengubah corak dan watak legislasi yang dibuat oleh DPR bersama-sama dengan Presiden sehingga selalu saja ada undang-undang yang diuji konstitusionalitasnya dihadapan Mahkamah Konstitusi. Sementara itu, undang-undang baru yang dibuat oleh DPR bersama dengan Presiden sebagai revisi terhadap undang-undang yang telah diuji oleh Mahkamah Konstitusi banyak yang menghidupkan kembali ketentuan yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Perbandingan Tiga Konsepsi Penguasaan Negara

Tiga konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya antara Prinsip *Domein Verklaring,* konsepsi Hak Menguasai Negara, dan Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara memiliki sejumlah persamaan dan perbedaan.

Tabel 15. Perbandingan Tiga Konsepsi Penguasaan Negara

	Domein verklaring	Hak Menguasai Negara	Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara
Konteks ekonomi politik yang menaungi	Liberalisme	Nasionalisme	Neoliberalisme
Perkembangan pengaturan	Kebijakan kolonial seperti *Agrarische Wet*, Agrarische Besluit, dan sejumlah ordonantie lainnya	UU Pokok Agraria dan sejumlah undang-undang lain pada masa Orde Baru	Putusan Mahkamah Konstitusi yang menguji undang-undang terhadap Pasal 33 UUD 1945
Corak hukum agraria	Pluralistik, hukum agraria antar-golongan	Sentralistik, unifikasi hukum agraria	Pluralistik, desentralistik
Hubungan penguasaan negara dengan hak rakyat/ masyarakat hukum adat	Penguasaan tanah oleh penguasa kolonial merupakan tanah sisa dari tanah hak milik (termasuk tanah yang dikuasai oleh pribumi)	Negara menguasai semua tanah dan sumber daya alam lainnya. Penguasaan masyarakat hukum adat dibatasi sepanjang masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional	Penguasaan negara dibatasi oleh keberadaan hak individu dan hak masyarakat hukum adat. Penguasaan masyarakat hukum adat dibatasi sepanjang masih ada, sesuai perkembangan zaman dan prinsip NKRI
Hubungan hukum dalam pengadaan tanah	Pengadaan tanah dilakukan oleh penguasa dengan membeli tanah hak milik dan tanah pribumi	Negara memberikan kompensasi dan ganti rugi dari tanah rakyat yang dijadikan untuk pembangunan	Negara memberikan kompensasi dan ganti rugi dari tanah rakyat yang dijadikan untuk pembangunan
Hubungan hukum dengan pihak swasta	Penguasa boleh menjual tanah serta dapat pula memberikan konsesi kepada swasta	Penguasa tidak boleh menjual tanah, melainkan memberikan konsesi dan lisensi kepada swasta	Penguasa tidak boleh menjual tanah, melainkan memberikan konsesi dan lisensi kepada swasta
Pembagian status tanah	Tanah negara bebas (*vrij landsdomein*) dan tanah negara tidak bebas (*onvrij landsdomein*)	Semua tanah pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara	Tanah dibagi dalam tiga status : Tanah negara, tanah ulayat, dan tanah hak

Dilihat dari konteks ekonomi politik yang menaunginya, Prinsip *Domein Verklaring* dikukuhkan dalam *Agrarische Wet 1870* dan sejumlah peraturan dan kebijakan kolonial pada masa itu merupakan skenario kebijakan liberal untuk memberikan tempat yang lebih leluasa bagi tampilnya pihak-pihak swasta dalam pengelolaan tanah dan sumber daya alam lainnya di negeri jajahan. Konteks ini bertolak belakang dengan zaman Paska-kolonial setelah proklamasi kemerdekaan pada tahun 1945. Pada periode paska-kolonial, semangat zaman yang paling kuat adalah nasionalisme. Berbagai aliran politik pada masa itu baik berbasis sosialisme, komunisme, maupun islam bermuara pada satu tujuan kebangsaan atau nasionalisme. Pada suasana inilah UUPA dibentuk dengan memperkenalkan Hak Menguasai Negara sebagai ganti dari Prinsip *Domein Verklaring*. Sedangkan Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara muncul dalam konteks semangat zaman neoliberalisme, dimana upaya untuk melibatkan pihak swasta dalam urusan ekonomi dan sosial semakin menguat.

Prinsip *Domein Verklaring* meskipun secara praktikal telah diterapkan oleh penguasa kolonial sejak lama, namun dari sisi formal keberadaannya dikembangkan dalam peraturan perundang-undangan kolonial. Cara serupa yang mengukuhkan konsepsi penguasaan negara dalam legislasi dilakukan dengan menjadikan Hak Menguasai Negara sebagai ganti dari prinsip *Domein Verklaring* yang secara formal dinyatakan secara tegas di dalam UUPA. Selanjutnya peraturan perundang-undangan yang dibentuk baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru mengadopsi konsepsi yang dimulai oleh UUPA tersebut. Berbeda dengan Konsepsi Konsitusional Penguasaan Negara yang dikembangkan di dalam putusan lembaga yudisial, dalam hal ini putusan Mahkamah Konstitusi. Konsepsi ini pun berkembang dari satu putusan Mahkamah Konstitusi ke putusan Mahkamah Konstitusi yang lainnya. Perkembangannya pun nampak dinamis karena sangat bergantung dari persoalan konstitusional yang dihadapkan kepada Mahkamah Konstitusi.

Pada masa kolonial dimana prinsip *Domein Verklaring* diberlakukan, sistem hukum yang dibangun adalah sistem hukum

berdasarkan penggolongan penduduk, yaitu golongan Eropa, pribumi dan Timur Asing. Pada masa itu berlaku pula sistem hukum yang beragam berdasarkan golongan-golongan penduduk. Pada penduduk pribumi sendiri selain berlaku hukum adat, berlaku pula hukum Islam pada tempat-tempat tertentu dimana penduduk beragama Islam banyak dan ajaran Islam diamalkan secara kuat. Konsepi HMN yang terdapat di dalam UUPA memiliki semangat untuk mengatasi pluralitas hukum dan menggantikannya dengan unifikasi hukum agraria. UUPA hadir untuk melakukan penyederhanaan dan unifikasi di bidang hukum pertanahan, serta menempatkan pemerintah pusat sebagai titik sentral dari pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya. Sementara itu, Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara hadir pada masa dimana unifikasi hukum dan sentralistik pemerintahan dianggap sebagai salah satu problem konflik dan ketidakadilan. Pada masa paska Orde Baru ini, semangat pluralisme hukum menguat dan menjadi salah satu prinsip dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pada periode ini pula desentralisasi yang menghendaki perimbangan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah menguat, khususnya berkaitan dengan pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya.

Dalam kaitannya dengan tanah-tanah penduduk pribumi dan masyarakat adat, secara konseptual sebenarnya Prinsip *Domein Verklaring* memiliki tujuan untuk membatasi penguasaan negara karena domain negara dibatasi bila pada tanah tersebut telah ada pemiliknya. Namun dalam praktiknya pembatasan ini tidak berhasil melindungi hak penduduk pribumi dan masyarakat adat karena tafsir bagi keberlakuan Prinsip *Domein Verklaring* sangat luas termasuk pula pada tanah-tanah yang tidak dikelola secara intensif oleh penduduk pribumi. Selain itu, penguasa kolonial tidak pernah memfasilitasi secara massif dilakukannya pendataan terhadap tanah-tanah hak milik, baik hak milik berdasarkan hukum barat maupun berdasarkan hukum penduduk pribuim. Pengabaian terhadap upaya pendataan tanah-tanah penduduk semakin memperluas rentang kendali Prinsip *Domein Verklaring*.

Berbeda dengan Prinsip *Domein Verklaring,* konsepsi Hak Menguasai Negara tidak hendak membatasi penguasaan negara. Dalam konsepsi Hak Menguasai Negara, semua tanah, baik yang berpunya maupun tidak, berada dibawah kuasa negara. Semua hak atas tanah diserap menjadi tanah yang dikuasai oleh negara. Bagi masyarakat adat yang masih ada dapat diakui keberadaan hak ulayatnya maupun dikuasakan oleh pemerintah agar tanah yang dikuasai oleh negara bisa diusahakan oleh masyarakat hukum adat. Namun pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat adat hanya dapat diberikan dengan persyarat bahwa hak tersebut masih adat dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Tindakan aktif pemerintah untuk melakukan pendataan terhadap tanah-tanah ulayat tidak pernah dilakukan. Bahkan ketentuan operasional berkaitan dengan hak ulayat baru pertama kali dikeluarkan pada tahun 1999, yaitu setelah 39 tahun keberlakuan UUPA.

Sementara itu dalam Konsepsi Konstiusional Penguasaan Negara, yang dikonstruksi adalah suatu upaya untuk menyeimbangkan antara penguasaan negara dengan penguasaan tanah oleh warga negara baik secara individual maupun secara komunal oleh kesatuan masyarakat hukum adat. Penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam harus memberikan manfaat dan menghormati keberadaan hak-hak tradisional masyarakat adat. Sebaliknya keberlakuan dari hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat juga perlu dibatasi sepanjang kesatuan masyarakat hukum adatnya masih ada, sesuai dengan perkembangan zaman dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perbedaan corak penguasan negara dalam ketiga konsepsi ini juga terlihat dalam kaitannya dengan pengadaan tanah. Dalam Prinsip *Domein Verklaring,* karena negara atau penguasa diposisikan sebagai pemilik hak atas tanah (*eigenaar*), maka apabila negara membutuhkan tanah-tanah tertentu untuk kepentingannya, maka negara membeli tanah tersebut dari penduduk. Berbeda dengan konsepsi Hak Menguasai Negara, karena negara merupakan penguasa tanah yang tertinggi, maka apabila negara membutuhkan tanah untuk kepentingan umum yang perlu dilakukan adalah dengan

kompensasi dan ganti rugi kepada penduduk yang memiliki hak atas tanah atau yang menderita kerugian karena tanah tersebut dipergunakan untuk kepentingan umum. Hal serupa dilanjutkan dan juga terdapat dalam Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara.

Dalam kaitannya dengan pihak swasta, prinsip *Domein Verklaring* membenarkan tindakan penguasa untuk melakukan penjualan dan penyewaan tanah, sebagaimana dilakukan oleh subjek hukum perdata. Hal itu tidak berlaku dalam konsepsi Hak Menguasai Negara dan Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara sebab negara dalam konsepsi ini tidak diperlakukan sebagai subjek hukum perdata, melainkan sebagai subjek hukum publik yang tidak diperbolehkan melakukan hubungan hukum menjual atau menyewa tanah. Bila pihak swasta hendak mempergunakan tanah yang dikuasai oleh negara, maka negara melalui pemerintah dapat memberikan konsesi dan lisensi kepada pihak swasta untuk berusaha.

Pada masa kolonial sebagai konsekuensi dari prinsip *Domein Verklaring,* status tanah dibagi dalam dua yaitu tanah negara bebas (*vrij landsdomein*) dan tanah negara tidak bebas (*onvrij landsdomein*). Hanya tanah negara bebas (*vrij landsdomein*) yang dianggap sebagai tanah milik negara dan bisa diusahakan sendiri atau diberikan kepada pihak swasta. Sedangkan tanah negara tidak bebas (*onvrij landsdomein*) adalah tanah yang sudah ada hak kepemilikan di atasnya. Dualisme tersebut diatasi dalam konsepsi Hak Menguasai Negara yang memposisikan negara sebagai penguasa tertinggi atas semua hak atas tanah. Semua hubungan hukum yang berkaitan dengan tanah diserap dan pada tingkatan tertinggi berada di bawah kuasa negara. Dalam kaitannya dengan hal ini, penguasaan tanah ulayat oleh masyarakat adat pun terserap ke dalam penguasaan negara. Oleh karenanya, negara dapat menguasakan pelaksanaan hak menguasai negara kepada masyarakat hukum adat.[72] Meskipun demikian, keberadaan hak-hak yang bersifat komersial juga

[72]Baca Pasal 2 ayat (4) UUPA yang berbunyi: Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

diakui keberadaannya sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA.[73] Sementara itu, dalam Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara, keberadaan hak kesatuan masyarakat hukum adat dan hak privat diperkuat dan dilindungi. Status tanah dan hak atas tanah secara garis besar dibagi ke dalam tiga status subjek pengemban hubungan hukum dengan tanah, dalam hal ini adalah negara, kesatuan masyarakat hukum adat serta individu dan badan hukum. Oleh karena itu, status tanah dibagi ke dalam tanah negara, tanah ulayat dan tanah hak. Pembagian ke dalam tiga status tanah ini bertalian dengan pembagian status hutan yang diformulasi oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara No. 35/PUU-X/2012. Di dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi menegaskan keterkaitan antara 'pemegang hak' atas tanah dengan status hutan, hutan yang berada di atas tanah negara adalah hutan negara, hutan yang berada di atas tanah ulayat adalah hutan adat, dan hutan yang berada di atas tanah hak adalah hutan hak perseorangan dan badan hukum.

Kesimpulan

Prinsip *Domein Verklaring* yang dibentuk dalam kebijakan kolonial secara normatif dibatasi penerapannya agar tidak melanggar hak-hak atas tanah penduduk pribumi. Meskipun ada batasan demikian, dalam praktiknya pembatasan tersebut diabaikan sehingga menyebabkan tafsir yang sangat luas dan beragam terhadap cakupan keberlakuan domain negara yang berujung kepada hilangnya tanah-tanah penduduk pribumi.

Konsepsi HMN yang digunakan oleh Pemerintah Indonesia untuk menggantikan Prinsip *Domein Verklaring* memberikan kuasa yang besar kepada negara untuk mengatur peruntukan dan hubungan-hubungan hukum berkaitan dengan tanah dan sumber

[73]Pasal 16 UUPA mengatur berbagai jenis hak atas tanah serta hak atas air dan ruang angkasa. Berkaitan dengan hak atas tanah yang diakui antara lain: a. Hak milik, b. Hak guna-usaha, c. Hak guna-bangunan, d. Hak pakai, e. Hak sewa, f. Hak membuka tanah, g. Hak memungut-hasil hutan, dan h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

daya alam lainnya. Berbeda dengan Prinsip *Domein Verklaring,* Konsepsi HMN tidak dibatasi dengan adanya hak-hak rakyat atas tanah. Dengan kata lain, HMN berlaku baik di atas tanah yang sudah ada pemiliknya maupun yang tidak ada pemiliknya di Republik Indonesia. Sebaliknya, bila Prinsip *Domein Verklaring* dibatasi dengan hak-hak atas tanah penduduk pribumi, Konsepsi HMN membatasi keberadaan hak-hak atas tanah masyarakat adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Konsepsi yang mengandaikan negara akan berperilaku budiman dalam Konsepsi HMN itulah yang kemudian menyebabkan banyak penyelewengan dikemudian hari yang membuat rakyat kehilangan tanah yang tanah-tanahnya diambil oleh pemerintah untuk konsesi perusahaan-perusahaan perkebunan, kehutanan dan lain sebagainya.

Selanjutnya Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara yang dibentuk dari prinsip-prinsip dalam putusan Mahkamah Konstitusi memberikan makna baru tentang konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Konsepsi itu dibentuk dengan memberikan tafsir terhadap ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang diturunkan dalam lima kewenangan negara dan empat tolak ukur ketika negara mempergunakan penguasaannya atas tanah dan sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Menariknya, Mahkamah Konstitusi tidak saja memperjelas bagaimana penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam semestinya dijalankan oleh negara, tetapi juga memberikan rambu-rambu perlindungan terhadap hak-hak warga negara untuk menciptakan titik seimbang antara berbagai pihak dalam konteks penguasaan atas tanah dan sumber daya alam lainnya.

BAB X

DARI KONSTITUSI AGRARIA KE KONSTITUSIONALISME REFORMA AGRARIA

Teruslah ... sampai sekali waktu tiba achirnja; Sekali waktu, siapa tahu entah kapan, pasti meledak kekuatan rahasia!

Soekarno, Indonesia Menggugat

UUD 1945 merupakan konstitusi agraria karena berisi mengenai prinsip dan norma dasar mengenai hubungan penguasaan atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Ketentuan mengenai hal tersebut di dalam UUD 1945 hadir sebagai jawaban atas berbagai persoalan agraria yang dialami pada masa kolonial. Tujuan awal dari dicantumkannnya norma tersebut, misalkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 adalah agar penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal itu hanya dapat dilakukan apabila terjadi perombakan terhadap stuktur agraria warisan kolonial. Upaya tersebut pernah coba dilakukan, tetapi belum pernah selesai sepenuhnya.

Saat ini berbagai permasalahan agraria yang dihadapi pasa masa kolonial kembali dialami oleh banyak rakyat Indonesia. Perampasan tanah, penganiayaan, penembakan, pemenjaraan dialami oleh orang-

orang di kampung yang mempertahankan atau memperjuangkan haknya atas tanah untuk dikembalikan. Sementara itu, pemerintah dengan cekatan memberikan banyak sekali konsesi dan lisensi kepada pihak swasta untuk melakukan ekploitasi atas tanah dan sumber daya alam. Masyarakat menjadi semakin terdesak, jumlah petani dan lahan pertanian menyusut drastis. Kebutuhan pangan dalam negeri tidak mencukupi dan ditutupi dengan mengadakan impor pangan.

Bagian ini dimulai dengan pembahasan mengenai semakin kronis dan meluasnya konflik terkait dengan tanah dan sumber daya alam. Kebijakan pemerintah neoliberal yang pro kepada menjadi salah satu penyebab berkurangnya lahan-lahan pertanian produktif di kampung-kampung karena lahan tersebut diberikan kepada perusahaan dalam bentuk konsesi perkebunan, izin usaha kehutanan maupun pertambangan. Selanjutnya dibahas mengenai langkah yang perlu dilakukan untuk menjadikan Konstitusi Agraria Indonesia berubah menjadi Konstitusi Reforma Agraria Indonesia. Hal yang perlu diperhatikan mulai dari pembatasan mengenai konsepsi HMN yang selama ini telah terbenam dalam alam bahwa sadar penyelenggara negara sebagai warisan otoritarianisme Orde Baru. Selain itu diperlukan penguatan dasar konstitusional bagi reforma agraria, penataan legislasi dan kelembagan untuk mendukung pelaksanaan reforma agraria. Bagian akhir membahas mengenai pentingnya menjadikan cara pandang dan cara bertindak berlandaskan konstitusionalisme dan reforma agraria untuk mewujudkan konstitusionalisme reforma agraria, yaitu paham reforma agraria yang ditujukan untuk mewujudkan cita-cita keadilan agraria yang berbasis kepada konstitusi.

Dari Keresahan Agraria ke Kecemasan Agraria

Persoalan konflik agraria bukan merupakan persoalan baru. Bahkan persoalan tersebut telah ada sejak masa kolonial di kepulauan Indonesia. Konflik agraria telah menjadi sasaran kritik sekaligus alasan mengapa para pejuang kemerdekaan menghendaki hadirnya

Republik Indonesia, yaitu untuk mengatasi berbagai praktik-praktik ketidakadilan yang diterapkan oleh penguasa kolonial terhadap tanah dan penduduk di kepulauan Indonesia. Masalah-masalah agraria adalah topik yang selalu melekat dalam pidato, tulisan dan kegiatan pengorganisasian yang dilakukan oleh pejuang kemerdekaan.

Setelah Republik Indonesia terbentuk dilakukan berbagai upaya untuk mengubah keadaan. Pemerintah membangun dasar-dasar bagi perombakan struktur agraria kolonial, menciptakan tatanan hukum baru dan sekaligus melancarkan program *land reform* untuk melaksanakan perombakan tersebut. Namun upaya tersebut tidak berhasil sepenuhnya. Rezim pemerintahan Orde Baru dibawah Jenderal Soeharto memutar arah politik hukum agraria dari yang tadinya berorientasi pada perombakan struktur penguasaan tanah untuk menciptakan pemerataan menjadi politik hukum agraria yang berorientasi pada efisiensi, pertumbuhan ekonomi dan ekstraksi sumber daya alam. Akibatnya konflik agraria kian lama kian meningkat, masif dan meluas. Pada masa paska Orde Baru terdapat upaya untuk melakukan koreksi terhadap kebijakan yang dipraktikan oleh Rezim Orde Baru. Upaya perubahan tersebut tidak memberikan hasil yang mendasar dan malah terbawa arus neoliberalisme yang semakin memperkuat kebijakan ekstraktif, pro-modal asing dan orientasi pertumbuhan yang dipraktikan oleh Rezim Orde Baru.

Ketimpangan penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya semakin melebar. Hal ini merupakan faktor utama terjadinya konflik. Pada tahun 2003 BPN menggambarkan situasi ketimpangan tersebut dengan mengeluarkan data bata bahwa mayoritas petani (84 persen) menguasai tanah pertanian kurang dari satu hektar dan hanya 16 persen petani menguasai tanah lebih dari satu hektar. Kesempatan petani untuk memperoleh akses terhadap tanah juga semakin menyempit (Sumardjono, 2009:103-4). Hal itu ditambah lagi dengan kebijakan pertanahan semakin adaptif terhadap mekanisme pasar yang mendorong pemerintah menerapkan kebijakan yang memberikan peluang seluas-luasnya bagi perusahaan untuk berkembang, termasuk dengan memberikan tanah dan sumber daya alam lainnya kepada perusahaan tersebut agar bisa berkembang.

Salah satu dampak dari kebijakan neoliberal adalah menurunnya produktivitas dalam negeri. Dalam hal kebutuhan pangan, pemerintah semakin terbelenggu dengan impor pangan dari luar. Badan Pusat Statistik mencatat nilai impor produk pertanian melonjak 346%, atau empat kali lipat, selama periode 2003-2013.[74] Laju pertumbuhan impor tersebut jauh melampaui laju pertumbuhan penduduk selama satu dekade. Pada 2003, jumlah penduduk Indonesia sekitar 214 juta. Pada tahun 2013, populasi Indonesia menjadi lebih dari 252 juta orang, tumbuh 18% jika dibandingkan dengan 2003. Jumlah Rumah Tangga Petani (RPT) juga turun secara drastis. Sensus pertanian yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2013 menunjukan terjadi pengurangan petani dari yang sebelumnya pada tahun 2003 berjumlah 31,17 juta menjadi 26,13 juta pada tahun 2013.[75] Itu berarti telah terjadi pengurangan sebanyak 5,07 juta petani dalam kurun waktu 10 tahun. Bila laju penurunan ini terus berlanjut dan tidak ada pembenahan, maka Indonesia akan kehilangan satu kelas sosial petani pada beberapa dekade kedepan.

Belum lagi konflik agraria yang semakin meluas. Komnas HAM bersama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria dan Wahana Lingkungan Hidup menyampaikan data mengenai konflik agraria yang terjadi dalam 10 tahun kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014).[76] Pada sektor kehutanan ketimpangan alokasi pemanfaatan sumber daya hutan yang diberikan untuk Hutan Tanaman Industri (HTI) mencapai 9,39 juta hektar untuk 262 unit perusahaan dan HPH untuk 21,49 juta hektar untuk 303 unit perusahaan yang berbanding sangat sedikit untuk Hutan Tanaman Rakyat (HTR) yang hanya seluas 631.628 hektar.

Di bidang perkebunan Pemerintah memberikan sedikitnya 9,4 juta hektar untuk 600 perusahaan perkebunan kelapa sawit. Pengadaan tanah untuk pangan juga terjadi secara massif dan cepat, salah satunya pemberian izin seluas dua juta hektar untuk

---

[74]Editorial *Media Indonesia*, "Belenggu Impor Pangan," Kamis, 14 Agustus 2014.

[75]"BPS: Jumlah Petani Berkurang," *Tempo Online*. 7 September 2013. http://www.tempo.co/read/news/2013/09/07/092511259/BPSi-Jumlah-Petani-Berkurang

[76]Pernyataan Pers Komnas HAM, KPA dan Walhi. Penyelesaian Konflik Agraria Wajib Jadi Prioritas Jokowi-JK. http://www.kpa.or.id/?p=4641 (9 September 2014).

41 perusahaan pada lokasi megaproyek Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE). Sebanyak 64,2 juta hektar tanah (33,7% daratan) telah diberikan izin kepada perusahaan pertambangan mineral dan batubara. Ironisnya masih banyak warga negara yang tidak memiliki akses dan hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Terdapat 28 juta Rumah Tangga Petani (RPT) yang ada di Indonesia, 6,1 juga RTP di Pulau Jawa, yang tidak memiliki lahan pertanian sama sekali dan 5 juta RTP tak bertanah berada di luar Pulau Jawa. Sedangkan bagi petani yang memiliki tanah, rata-rata luas lahan kepemilikannya hanya 0,36 hektar. Data dari Komnas HAM bersama dengan Konsorsium Pembaruan Agraria dan Wahana Lingkungan Hidup itu menyimpulkan bahwa secara nasional terdapat sekitar 32 juta buruh tani dan 90 juta jiwa adalah petani subsisten.

Lebih lanjut disampaikan bahwa konflik-konflik yang terjadi memiliki empat karakteristik. Pertama, konflik tersebut bersifat kronis, massif dan meluas; berdimensi hukum, sosial, politik dan ekonomi; kedua, konflik agraria yang bersifat struktural, dimana penyebab utamanya terjadi dikarenakan kebijakan-kebijakan pemerintah dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta pengelolaan SDA; ketiga, penerbitan izin-izin usaha penggunaan tanah dan pengelolaan SDA tidak menghormati keberagaman hukum yang menjadi dasar dari hak tenurial masyarakat; dan keempat konflik-konflik tersebut merupakan pelanggaran HAM.

Situasi tersebut menghendaki perlu dilakukan penataan ulang penguasaan, pemilikan, peruntukan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya. Pada titik itulah istilah reforma agraria menjadi relavan diajukan. Reforma agraria merupakan tindakan korektif terhadap situasi ketimpangan penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya. Oleh karena itu, reforma terkait dengan tujuan untuk menciptakan keadilan agraria. Reforma agraria bukan saja dilakukan untuk melakukan perubahan atau pembaruan, tetapi memastikan bahwa perubahan dan pembaruan tersebut ditujukan untuk memperbaiki keadaan dan memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya kepada petani dan kelompok-kelompok di dalam

masyarakat untuk terlibat dan memperoleh manfaat dari tindakan korektif yang dilakukan.

Penggunaan istilah Reforma Agraria disosialisasikan secara luas oleh Gunawan Wiradi sejak tahun 1980-an, tidak sekedar untuk membedakannya dengan istilah "*Landreform*" yang digunakan pemerintah di Era Pemerintahan Soekarno, tetapi juga memiliki tujuan untuk setidaknya mengambil beberapa pelajaran dan pengalaman dari praktek reforma agraria yang dilakukan di negara-negara Amerika Latin yang berbahasa Spanyol dan menggunakan istilah itu. Gunawan Wiradi menyebutkan bahwa pada prinsipnya reforma agraria yang sejati adalah penataan kembali (atau pembaruan struktur) pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruh tani tak bertanah (Wiradi, 2003).

Sementara itu Maria S.W. Sumardjono menyebutkan tindakan korektif itu dengan istilah pembaruan agraria yang pada intinya adalah: (1) Suatu proses yang berkesinambungan; (2) Berkenaan dengan restrukturisasi pemilikan/penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber agraria) oleh masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan; (3) Dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian hukum dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber agraria), serta terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat (Sumardjono, 2009:80).

Dalam wacana mengenai reforma agraria terdapat tidak tipe reforma agraria, yaitu: (1) Reforma Agraria berbasiskan negara (*state-led agrarian reform*); (2) Reforma Agraria berbasiskan pasar (*market-led agrarian reform*); dan (3) Reforma Agraria berbasiskan gerakan rakyat (*people-led agrarian reform*).[77] Reforma agraria sejati adalah reforma agraria yang berbasiskan pada gerakan rakyat. Namun tidak berarti bahwa negara tidak berperan dalam menyukseskan reforma agraria. Tanpa peran negara, reforma agraria dapat mengalami kegagalan jua sebagaimana pernah terjadi pada masa awal dekade 1960-an.

---

[77]Perbedaan mengenai ketiga tipe *agrarian reform* atau *land reform* ini dapat dibaca Ben White, Saturnino M. Borras Jr., and Ruth Hall, *Land Reform*, dalam *Development Ideas*. Chapter 28. http://www.developmentideas.info/chapter/land-reform/ (20 September 2014).

Dalam kaitannya dengan hal itu, untuk menyediakan situasi bagi dilaksanakannya program reforma agraria di Indonesia beberapa langkah perlu dilakukan meliputi perubahan konsepsional, konstitusional, legal, institusional dan kesiapan dari kelompok masyarakat yang akan menggerakan dan memperoleh manfaat dari program reforma agraria.

Pemaknaan Baru mengenai Konsepsi Hak Menguasai Negara

Konsepsi Hak Menguasai Negara (HMN) masih mengakar kuat dalam peraturan perundang-undangan serta cara pandangan yang menentukan tindakan-tindakan penyelenggara negara. Tidak jarang pengabaian terhadap hak-hak warga negara atas tanah dilakukan dengan dalih bahwa negara merupakan penguasa tanah yang tertinggi. Sehingga konsepsi ini pun dijadikan sebagai dalih untuk membungkam protes-protes warga negara yang mempertahankan atau memperjuangkan tanahnya kembali. Atas nama HMN pula pengingkaran terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas sumber daya alam yang ada diwilayah (tanah ulayatnya) dilakukan dan sekaligus memanfaatkannya untuk memberi ruang gerak bagi perusahaan-perusahaan besar dengan mengatasnamakan pembangunan (KRHN dan KPA, 1998:123). Oleh karena itu diperlukan pemaknaan baru yang bisa memberikan batasan-batasan mengenai konsepsi dan implementasi konsep HMN. Pembatasan ini sejalan dengan pandangan Sri Hayati bahwa untuk masa-masa mendatang hendaknya HMN dibatasi secara tegas dan sudah saatnya untuk memikirkan alternatif dari HMN agar hak itu bisa menjadi terbatas sifatnya dalam konsepsi maupun implementasinya (Hayati, 2003:12).

Terdapat beberapa gagasan mengenai pembatasan HMN. Maria Sumardjono menghendaki agar kewenangan negara yang bersumber pada hak menguasai oleh negara atas tanah dibatasi oleh dua hal. *Pertama*, pembatasan oleh UUD. Pada prinsipnya, hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat terhadap pelanggaran hak-hak dasar manusia yang terjamin dalam Undang-Undang Dasar. *Kedua*, Pembatasan yang bersifat substantif. Sesuai dengan Pasal 2 ayat (3)

UUPA, maka semua peraturan pertanahan harus ditujukan untuk terwujudnya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sedangkan ruang lingkupnya pengaturan pertanahan dibatasi oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA. (Sumardjono, 1998). Dua pembatasan tersebut menjadi penting mengingat HMN merupakan suatu konsepsi pokok dalam UUPA yang kemudian dijadikan sumber dari undang-undang atau pun regulasi lainnya yang dirumuskan kemudian berdasar perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Sebagai contoh, pembatasan konstitusi. Dengan semakin kuatnya pengakuan dan perlindungan konstitusi pasca Amandemen terhadap hak asasi manusia dan hak masyarakat hukum adat, maka pengaturan tentang HMN harus benar-benar memperhatikan asas ini.

Sementara itu Konsorsium Pembaruan Agraria menyebutkan bahwa penyebab pokok dari konsentrasi penguasaan tanah dan sengketa agraria adalah penggunaan suatu "Kekuasaan Negara atas Tanah" yang berlebihan, yang diwakili oleh konsep politik hukum hak menguasai tanah oleh negara. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mengusulkan adanya pembatasan hak menguasai oleh Negara atas tanah. Pembatasan itu bisa dilakukan dengan me-*review* berbagai undang-undang yang berhubungan dengan "kekuasaan negara atas tanah" yang terlampau besar.

Lebih lanjut Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi yang merupakan eksponen KPA mengusulkan bahwa perubahan konsep HMN diperlukan setidaknya empat pertimbangan utama; *Pertama*, secara substansial, konsep HMN mengasumsikan penyerahan "Kekuasaan masyarakat hukum adat atas tanah" kepada negara dimana tanah-tanah adat dijadikan tanah-tanah negara; *Kedua*, HMN berkedudukan lebih tinggi dari hak milik perdata warga negara, padahal negara dibentuk dengan maksud melindungi hak dari warga negaranya; *Ketiga*, mandat HMN untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, tidak dijalankan dalam rangka penataan penguasaan atas tanah yang timpang. Bahkan sebaliknya, dengan berdalih pada konsep HMN dilakukan pemberian hak-hak tanah baru yang sangat besar melalui hak pengusahaan hutan, kuasa pertambangan, hak guna usaha dan yang lainnya; dan *Keempat*,

pengunaan HMN melalui pemberian hak-hak baru tersebut, telah mengakibatkan konsentrasi penguasaan tanah disatu pihak dan sengketa-sengketa agraria yang berkepanjangan dilain pihak (Fauzi dan Bachriadi, 1998:232).

Berbagai pandangan di atas memperkuat argumentasi mengenai perlu dilakukannya pembatasan terhadap konsep HMN. Gagasan di dalam buku ini bertolak pada pandangan bahwa pemaknaan baru dan pembatasan terhadap konsep HMN, yang meskipun di dalam berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi tidak mempergunakan istilah ini, perlu dilakukan untuk merubah cara pandang penyelenggara negara dalam menjalankan kekuasaan yang diembannya. Dua pembatasan konstitusional yang bisa dipergunakan pertama berkaitan dengan tujuan bernegara (*teleologis-filosofis*). Sebagaimana digariskan di dalam pembukaan UUD 1945 bahwa tujuan dibentuknya pemerintahan Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut pelaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,..." Tujuan tersebut harus menjadi bintang pemandu dari segala tindakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara oleh pemerintah, rakyat dan seluruh elemen yang ada. Sejalan dengan prinsip pertama itu, maka penyelenggara harus menginsafi bahwa pelaksanaan kewenangan yang dimilikinya yang bersandar pada konsep HMN harus ditujukan untuk mencapai tujuan bernegara yang melindungi rakyatnya.

Kedua perlu pula pemahaman yang menciptakan keseimbangan peran dalam hal pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya. Konsepsi HMN memberikan porsi yang sangat besar dan bahkan superior kepada negara. Hal itu pula yang kemudian dalam praktiknya menimbulkan permasalahan pengabaian terhadap pengemban hak yang penting dalam konteks penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya. Upaya untuk mewujudkan keseimbangan itu dapat dilakukan dengan penegasan terhadap keberadan hak privat dan hak ulayat masyarakat adat yang keberadaannya juga

dijamin di dalam konstitusi. Dengan kata lain pemaknaan terhadap penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya (Pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945) harus dibahas satu nafas ketentuan konstitusi yang menjamin hak milik privat (Pasal 28H ayat 1) dan hak ulayat masyarakat adat (Pasal 18B ayat 2 UUD 1945). Relasi antara ketiga konsep hubungan hukum atas tanah tersebut berada dalam edar konstitusional dimana yang satu tidak semena-mena bisa menegasikan yang lain.

Penguatan Dasar Konstitusional Reforma Agraria

UUD 1945 telah menjadi dasar bagi pengaturan hubungan-hubungan keagrarian sehingga dapat disebut sebagai konstitusi agraria. Konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya serta pengaturan mengenai jaminan hak milik individu dan hak komunal masyarakat adat di dalam kontitusi menunjukan bahwa konstitusi Indonesia telah memadai sebagai konstitusi agraria. Namun ketentuan yang sudah ada membutuhkan cara penafsiran baru agar bisa dipergunakan sebagai dasar untuk melancarkan agenda reforma agraria. Pemaknaan konstitusi sebagai dasar melakukan reforma agraria bisa hadir dalam legislasi, kebijakan serta program pemerintah atau suatu penafsiran progresif dari Mahkamah Konstitusi dalam memberikan makna terhadap ketentuan di dalam konstitusi. Selain itu, penguatan dasar reforma agraria bisa pula dilakukan secara formal dengan perubahan atau amandemen konstitusi.

Perubahan konstitusi melalui amandemen secara formal menunjukan perubahan yang fundamental bukan saja terhadap norma melainkan juga terhadap cara berkonstitusi. Amendemen formal adalah cara yang paling tegas untuk memperkuat dasar reforma agraria sebab perubahan terhadap norma konsitititusi bukanlah proses yang biasa melainkan proses yang luar biasa yang menghendaki adanya konsensus tingkat tinggi atas suatu desain konstusional yang hendak dijalankan. Namun persoalannya untuk melakukan amandemen konstitusi di Indonesia secara prosedural tidaklah mudah dikarenakan perubahan tersebut harus diusulkan

oleh sekurang-kurangnya 1/3 anggota MPR dan baru dibahas dalam sidang yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 anggota MPR. Sedangkan keputusan untuk merupakan baru bisa diambil bila disetujui sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota MPR. Terlepas dari prosedur konstitusional tersebut, amandemen formal untuk memperkuat dasar pelaksanaan reforma agraria yang mengubah UUD 1945 tidak saja sebagai konstitusi agraria, melainkan juga konstitusi reforma agraria, perlu mulai diwacanakan. Sehingga bila momentum politik untuk melakukan perubahan, atau bahkan penggantian konstitusi tiba, gagasan untuk memperkuat dasar reforma agraria di dalam konstitusi telah siap diformulasikan.

Dalam pengalaman di berbagai negara, agenda reforma agraria membutuhkan legalisasi yang kuat dari negara. Bentuk legalisasi terkuat dalam sebuah negara adalah dengan mengkonstitusionalisasi reforma agraria menjadi rujukan hukum dan pembangunan di suatu negara. Pengalaman memperkuat dasar reforma agraria di dalam konstitusi pernah dilakukan oleh Filipina di dalam Konstitusi 1987. Di dalam Konstitusi 1987 di Filipina ditempatkan satu bagian dengan sub-bab *Agrarian and Natural Resources Reform* sebagai bagian dari *Article XIII Social Justice and Human Rights.* Konstitusi 1987 dibentuk dalam periode transisi setelah *people power* di negeri tersebut meruntuhkan rezim pemerintahan Presiden Ferdinand E. Marcos.

Dalam Section 4 Article XIII Konstitusi Filipina[78] dinyatakan bahwa negara, berdasarkan hukum, harus melakukan reforma agraria yang didasarkan pada hak petani dan buruh tani yang tidak memiliki tanah. Negara melakukan distribusi yang adil dari semua lahan pertanian agar petani dan buruh tani memiliki secara langsung maupun secara kolektif tanah yang mereka garap.

---

[78]Section 4., Article XIII Konstitusi Filipina: *The State shall, by law, undertake an agrarian reform program founded on the right of farmers and regular farmworkers who are landless, to own directly or collectively the lands they till or, in the case of other farmworkers, to receive a just share of the fruits thereof. To this end, the State shall encourage and undertake the just distribution of all agricultural lands, subject to such priorities and reasonable retention limits as the Congress may prescribe, taking into account ecological, developmental, or equity considerations, and subject to the payment of just compensation. In determining retention limits, the State shall respect the right of small landowners. The State shall further provide incentives for voluntary land-sharing.*

Ketentuan berikutnya menetapkan bahwa negara harus mengakui hak petani, buruh tani, dan pemilik tanah, serta koperasi, dan organisasi petani independen lain untuk berpartisipasi dalam perencanaan, organisasi, dan pengelolaan program, dan akan memberikan dukungan kepada pertanian melalui teknologi tepat guna dan penelitian, dan pendanaan yang memadai, produksi, pemasaran, dan layanan dukungan lainnya. Negara juga harus menerapkan prinsip-prinsip reforma agraria atau penataan, setiap kali dapat dilakukan sesuai dengan hukum, dalam pembagian atau pemanfaatan sumber daya alam lainnya, termasuk tanah milik publik di bawah izin atau konsesi yang cocok untuk pertanian, pengembalian kepada pemilik hak sebelumnya, dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah leluhur mereka.

Di Filipina, norma-norma reforma agraria di dalam Konstitusi 1987 dijabarkan lebih lanjut dalam *Comprehensive Agrarian Reform Law* dan kemudian *Comprehensive Agrarian Reform Program* (CARP). Untuk menjalankan reforma agraria tersebut dilaksanakan oleh *Department of Agrarian Reform* (DAR). Departemen ini sebenarnya sudah dibentuk pada tahun 1971 oleh Presiden Marcos, yang pada tahun 1978 pernah diubah namanya menjadi *Ministry of Agrarian Reform*. Saat ini departemen kembali bernama *Department of Agrarian Reform*.

Selain Filipina, negara lain yang memperkuat dasar reforma agraria di dalam konstitusinya adalah Barzil. Konstitusi Brazil 1988 yang dibentuk sebagai konstitusi pengganti setelah menumbangkan rezim diktator militer di negeri itu mengatur mengenai ketentuan melakukan reforma agraria ke dalam konsitusi tertulisnya. Di dalam konstitusi tersebut terdapat bagian dengan judul *The Economic and Financial Order* terdapat bab III dengan judul *Agricultural and Land Policy and Agrarian Reform.* Setelah konstitusi tersebut disahkan, Pemerintah Brazil membuat *First Land Reform National Plan* untuk memulai pelaksanaan *land reform*. Selain itu ada juga negara-negara lain yang menempatkan ketentuan reforma agraria di dalam konstitusinya seperti Nicaragua dengan Konstitusi 1987, Afrika Selatan dalam Konstitusi 1996, dan Bolivia dalam Konstitusi 2009.

Setidaknya ada dua hal penting yang perlu dipertimbangkan dengan menempatkan sejumlah ketentuan mengenai reforma agraria di dalam konstitusi. *Pertama*, konstitusi merupakan dokumen hukum tertinggi pada suatu negara yang menjadi fondasi dalam bangunan sistem hukum suatu negara. Keberadaan ketentuan mengenai reforma agraria di dalam konstitusi harus menjadi pedoman bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Konstitusi pun juga berisi hal-hal pokok yang ideal tentang tujuan yang hendak dicapai dari pendirian sebuah negara. Oleh karena itu pula, ketentuan-ketentuan di dalam konstitusi merupakan sebuah janji yang perlu ditunaikan. Sebagai sebuah janji, maka keberadaan ketentuan reforma agraria memberikan dasar kepada para petani dan rakyat miskin yang menderita karena kebijakan agraria yang tidak memihak untuk menuntut dilaksanakannya reforma agraria.

Kedua, ketentuan konstitusi yang abstrak akan memudahkannya untuk ditafsirkan secara beragam dalam pelaksanaannya. Hal ini telah dialami dalam hal perwujudan dari keberadaan Pasal 33 UUD 1945 dimana pelaksanaannya diterjemahkan secara beragam oleh berbagai rezim pemerintahan yang pernah berkuasa di Indonesia. Rezim pemerintahan Presiden Soekarno mencoba menerjemahkan Pasal 33 sebagai dasar untuk melaksanakan *land reform*. Sebaliknya rezim pemerintahan Presiden Soeharto mempergunakan ketentuan tersebut untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara dan membungkam gerakan-gerakan petani. Oleh karena itu, pencantuman sejumlah ketentuan yang komprehensif mengenai reforma agraria di dalam konstitusi diperlukan untuk meminimalisir penafsiran yang bertentangan dengan tujuan reforma agraria. Dengan cara ini pula ketentuan mengenai reforma agraria bisa menjadi prinsip-prinsip pemandu kebijakan negara (*directive principles of state policy*).

Konsolidasi Legislasi di Bidang Tanah dan Sumber Daya Alam

Salah satu sumber masalah bagi pelaksanaan reforma agraria adalah peraturan perundang-undangan yang tidak mendukung kepada

pelaksanaan program tersebut. Keterkaitan antara agenda reforma agraria dengan reformasi hukum diteorisasi oleh Michael Lipton dalam karya terbarunya *Land Reform in Developing Countries. Property Rights and Property Wrong.* Lipton mendefinisikan land reform sebagai "Perundang-undangan (legislasi) yang diniatkan dan benar-benar diperuntukan meredistribusi kepemilikan (mewujudkan) klaim-klaim, atau hak-hak atas tanah pertanian, dan dijalankan untuk memberi manfaat pada kaum miskin dengan cara meningkatkan status, kekuasaan, dan pendapatan absolute maupun relatif mereka, berbanding dengan situasi tanpa perundang-undangan" (Lipton, 2009:328). Dengan demikian, reforma agraria tidak saja menjadi program pemberdayaan (*empowerment*) petani, melainkan juga menjadi juga menjadi penidakberdayaan (*disempowerment*) penguasa dan para tuan tanah yang mungkin menghambat terlaksananya reforma agraria (Fauzi, 2012:2).

Pada banyak negara, reforma agraria dimulai dengan merombak tatanan hukum untuk memberikan dasar-dasar yang kuat bagi pelaksanaan program tersebut. Program *land reform* yang dicanangkan oleh Presiden Soekarno pada awal dekade 1960-an pun didahului dengan pembentukan sejumlah peraturan perundang-undangan, seperti UUPA dan UU No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian. Bahkan sebelum itu telah didahului dengan undang-undang yang menghapus tanah partikelir dan tanah desa perdikan.

Pada masa reformasi upaya untuk merombak tatanan hukum yang menjadi prasyarat dari reforma agraria dilakukan dengan melahirkan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam untuk menjadi prinsip-prinsip pemandu dilakukannya perombakan hukum bagi pelaksanaan reforma agraria. Ketetapan tersebut menghendaki dilakukannya pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan di bidang agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Pasal 6 ketetapan tersebut berbunyi:

> "Menugaskan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Presiden Republik Indonesia untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber

daya alam serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan ini."

Ketetapan tersebut secara tegas menghendaki bahwa hasil dari pengkajian ulang tersebut adalah mencabut, mengubah dan/atau mengganti undang-undang yang tidak sejalan dengan ketetapan MPR tersebut. Pemerintah memang telah mengubah dan membuat undang-undang baru di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya. Bahkan dalam kurun waktu 1999-2013 pemerintah dan DPR telah mengundangkan lebih dari tiga puluh undang-undang terkait dengan tanah dan sumber daya alam.[79] Namun kehadiran banyak undang-undang tersebut tidak terlebih dahulu dilakukan dengan suatu pengkajian yang serius untuk menjalankan prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana terdapat di dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001. Bahkan bila ditilik dari substansi dan orientasinya banyak undang-undang yang lahir setelah ketetapan tersebut malah bertentangan dengan prinsip-prinsip reforma agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Oleh karena kehadiran undang-undang tersebut tidak didasarkan sebagai penjabaran dari semangat pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, maka yang terjadi adalah sektoralisasi dan pencabaran dalam pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya. Konflik antara sektor semakin meruncing. Urusan tanah dan sumber daya alam lainnya semakin dicacah-cacah pada hal-hal yang spesifik sehingga tidak dipandu dan dikontrol oleh semangat keadilan agraria.

Melihat situasi itu, maka amanat untuk melakukan pengkajian ulang semua undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam sebagaimana dikehendaki oleh Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 masih relevan untuk dilakukan. Hanya saja pengkajian ulang tersebut perlu dimaknai kembali agar memperoleh makna yang lebih tegas. *Pertama,* pengkajian ulang terhadap undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya harus dilakukan dengan

---

[79]Lihat daftar undang-undang dalam lampiran buku ini.

mempergunakan prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang terdapat di dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 dan prinsip-prinsip konstitusional yang berkembang dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, proses pengkajian ulang tersebut harus menjadi bagian dari proses legislasi sehingga harus masuk ke dalam program legislasi nasional. Sehingga rekomendasi dari hasil pengkajian ulang tersebut merupakan agenda resmi dari lembaga negara untuk melakukan koreksi terhadap peraturan perundang-undangan. Ketiga, hasil dari pengkajian ulang terhadap undang-undang tersebut harus bersifat konsolidatif sehingga bisa mengatasi persoalan sektoralisme pengaturan mengenai tanah dan sumber daya alam yang terjadi selama ini.

Salah satu cara yang dapat ditempuh untuk mengkonsolidasikan undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam adalah dengan membentuk "Kitab undang-undang." Kitab undang-undang dimaksud adalah konsolidasi dari berbagai undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam. Cara ini menjadi salah satu secara ampuh untuk mengurangi persoalan sektoralisasi dalam pengurusan tanah dan sumber daya alam. Semua penyelanggara negara menjadikan kitab undang-undang tersebut sebagai rujukan dalam melaksanakan tugasnya dan sekaligus menjadi dasar bagi masyarakat untuk menuntut haknya. Dengan pembentukan kitab undang-undang maka dapat dilakukan penyederhanaan dan harmonisasi pengaturan mengenai tanah dan sumber daya alam lainnya.

Pembentukan kitab undang-undang mengenai tanah dan sumber daya alam lainnya bukanlah pekerjaan mudah karena memerlukan tenaga dan waktu yang tidak singkat. Setidaknya beberapa tantangan utama dalam melakukan pembentukan kitab undang-undang tersebut antara lain: *Pertama*, kemauan politik yang kuat dari penguasa untuk mengoreksi undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya. Meskipun ketetapan MPR telah memerintahkan dilakukan pengkajian ulang, namun kemauan yang lemah dari penguasa baik Presiden maupun DPR selama ini menjadi faktor penghambat dalam melakukan koreksi terhadap undang-undang yang ada. *Kedua*, keahlian dan kemampuan untuk

menerjemahkan prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam ke dalam legislasi sekaligus mengevaluasi dan menyinkronisasikan berbagai undang-undang yang telah ada berkaitan dengan tanah dan sumber daya alam lainnya. Berkaitan dengan hal ini maka diperlukan tim kerja yang terdiri dari berbagai ahli untuk bekerja mengkonsolidasikan gagasan sekaligus mengkonsolidasikan ketentuan-ketentuan undang-undang yang ada agar searah dengan prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. *Ketiga*, pembentukan kitab undang-undang agraria dan pengelolaan sumber daya alam bukan sekadar unifikasi atau kodifikasi dari peraturan perundang-undang yang telah ada melainkan pengujian terhadap realitas sosial di dalam masyarakat dalam kaitannya dengan persoalan pertanahan dan sumber daya alam. Oleh karena itu diperlukan penelitian-penelitian yang menyeluruh terutama untuk mengangkat pola-pola hubungan hukum mengenai penguasaan dan pemilikan tanah di dalam masyarakat Indonesia yang sangat beragam, baik karena pengaruh adat maupun agama, untuk menjadi dasar dalam pengaturan mengenai hak atas tanah dalam kitab undang-undang. *Keempat*, pekerjaan membuat kitab undang-undang bukanlah pekerjaan singkat, melainkan pekerjaan besar dan membutuhkan waktu yang panjang dan dilakukan secara terencana, sehingga diperlukan konsistensi untuk menyelesaikan pekerjaan fundamental tersebut.

Tidak ada prosedur khusus dalam pembentukan kitab undang-undang berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sehingga pembentukan kitab undang-undang, sebagaimana pembentukan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana memiliki prosedur yang sama dengan pembentukan kitab undang- undang yang lain. Pembentukan kitab undang-undang sangat dimungkinkan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Konsolidasi dan Penataan Ulang Kementerian Negara

Perubahan kelembagaan negara merupakan salah satu prasyarat dalam melakukan reforma agraria. Perubahan dimaksud bisa dilakukan dengan pembentukan kelembagaan baru atau perubahan cara menjalankan lembaga yang sudah tersedia untuk melaksanakan agenda reforma agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Dalam kaitannya dengan kelembagaan ini, terdapat negara yang membentuk lembaga *ad hoc* ataupun membentuk lembaga permanen untuk menjalankan reforma agraria. Hal ini berkaitan dengan cara bagaimana memandang reforma agraria, apakah reforma agraria dianggap sebagai tindakan koreksi yang sporadik, mendasar, segera, dan sementara atau dipandang sebagai pembenahan yang dilakukan secara sistematis, perlahan, dan membutuhkan waktu yang lama.

Afrika Selatan menjalankan *land reform* dengan membentuk lembaga *ad hoc* yang disebut *National Land Committee.* Komisi nasional itu memiliki tiga kewenangan, yaitu kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan mendorong perumusan kebijakan berkaitan dengan *land reform* hanya di Afrika Selatan; membangun dan memperluas hak atas tanah dan sumber daya terkait pembangunan untuk masyarakat dirampas dan direbut sebagai akibat dari kebijakan apartheid; dan membantu dalam membangun organisasi masyarakat di dalam dan di masyarakat sehingga bahwa hak atas tanah dapat ditegakkan dan dipertahankan (Camay dan Gordon, 2000:6). Sementara itu di Filipna, urusan mengenai reforma tidak diberikan kepada komisi *ad hoc,* melainkan badan pemerintahan tetap melalui *Department of Agrarian Reform* (DAR), setingkat kementerian yang sudah dibentuk sejak tahun 1971. Tugas utama untuk dari departemen ini adalah melaksanakan program reforma agraria yang disebut Comprehensive Agrarian Reform Program (CARP) yang digulirkan oleh Presiden Corazon C. Aquino pada 10 Juni 1988.

Sementara itu di Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Soekarno dibentuk Kementerian Agraria. Kementerian Agraria sendiri sebenarnya sudah dibentuk pada tahun 1951 dalam masa

kabinet parlementer Sukiman-Suwiryo (27 April 1951 – 3 April 1952). Kementerian itu dijabat oleh Ir. Suwarto (PKRI). Keberadaan kementerian agraria pada masa kekuasaan Presiden Soeharto dihapuskan dan diletakan sebagai direktorat jenderal di dalam Departemen Dalam Negeri.

Untuk pelaksanaan reforma agraria di Indonesia pada masa kini, Gunawan Wiradi mengusulkan pembentukan Badan Otorita Reforma Agraria (BORA) sebagai institusi yang melaksanakan reforma agraria. Badan tersebut bersifat *ad hoc* dan berada langsung di bawah presiden. Fungsi dari BORA adalah (a) Mempercepat proses; (b) Mengkoordinasikan antara sektor; dan (c) Menangani konflik (Wiradi, 2009b:338).[80] Beberapa catatan yang menjadi tantangan perlu disampaikan mengenai gagasan pembentukan badan *ad hoc* ini. Pembentukan badan *ad hoc* mengandaikan bahwa reforma agraria dilakukan untuk jangka pendek. Reforma agraria yang dilakukan dalam jangka pendek demikian ini membutuhkan modal organisasi rakyat yang kuat dan kepemimpinan politik yang berpihak dan sangat siap dalam melaksanakan program reforma agraria. Hal ini bisa saja terbentur karena terlebih dahulu harus merombak kebijakan yang terkadang membutuhkan waktu yang tidak singkat. Tantangan kedua dari badan *ad hoc* mengenai kemampuannya untuk menciptakan birokrasi yang siap bekerja dalam waktu singkat. Untuk mengatasi tantangan ini sangat dibutuhkan tenaga-tenaga yang sudah terlatih dengan baik untuk melaksanakan program reforma agraria. Tantangan ketiga berkaitan dengan kedudukan hukum dari badan *ad hoc* dihadapan badan-badan formal yang bersifat tetap seperti kementerian dan lembaga. Pembentukan badan baru, meskipun berada di bawah presiden belum tentu mampu mengatasi persoalan sektoralisme pengurusan sumber daya alam yang selama ini menjadi penghambat dalam menyuskseskan agenda-agenda perubahan yang mendasar. *Keempat*, pembentukan lembaga baru berarti membutuhkan

[80]Gagasan ini juga didukung oleh Konsorsium Pembaruan Agraria sebagaimana terdapat di dalam Laporan Akhir Tahun 2010 dengan judul Tidak Ada Komitmen Politik Pemerintah Untuk Pelaksanaan Reforma Agraria. http://www.kpa.or.id/wp-content/uploads/2011/11/Laporan-Akhir-Tahun-2010_KPA.pdf (15 agustus 2014).

pembiayaan yang lebih besar dan penyiapan yang infrastruktur yang memadai bagi lembaga untuk bisa langsung bekerja.

Gagasan kelembagaan lain yang bisa diajukan untuk penyelenggaraan reforma agraria adalah memberikan kewenangan untuk menyelenggarakan reforma agraria di bawah lembaga negara tetap setingkat kementerian. Hal ini bertalian dengan penataan ulang kementerian negara yang selama ini telah dikembangkan menjadi lembaga yang tersektoral. Untuk mengatasi sektoralisme tersebut, maka diperlukan upaya untuk melakukan konsolidasi dan memperkuat koordinasi. Selama ini cara yang ditempuh oleh pemerintah untuk memperlancar program-program pembangunan adalah dengan membentuk Kementerian Koordinasi. Pengalaman ini sudah dimulai sejak masa Presiden Soeharto dan diteruskan sampai dengan masa kepemimpinan Presiden paska Orde Baru.

Penataan kelembagan itu bisa dilakukan dengan membentuk Kementerian Koordinator bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (Kemenko SDA-LH). Mengapa gagasan ini penting? Setidaknya ada dua argument utama. *Pertama*, pembentukan Kemenko SDA-LH dapat mengurangi persoalan sektoralisme dalam pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya. Selama ini banyak kementerian di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya diletakan di bahwa Kementerian Koordinator Perekonomian.[81] Peletakan kementerian negara di bawah Kementerian Koordinator Perekonomian mereduksi keberadaan tanah dan sumber daya alam lainnya sebagai komponen ekonomi belaka. Padahal keberadaan tanah dan sumber daya alam lainnya selain dipoisisikan sebagai faktor ekonomi, harus pula dimaknai sebagai persoalan keadilan sosial yang menyangkut persoalan distribusi tanah dan sumber daya alam lainnya. Bagi kelompok masyarakat adat, keberadaan tanah

---

[81]Dalam Kabinet Indonesia Bersatu II (2009-2014) di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, kementerian yang berkaitan dengan tanah dan sumber daya alam lainnya yang berada di bawah Kementerian Koordinator bidang Perekonomian antara lain Kementerian Kehutanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Pekerjaan Umum (Ditjen Penataan Ruang serta Ditjen Sumber Daya Air), Kementerian Pertanian, dan Badan Pertanahan Nasional. Sementara itu Kementerian Lingkungan Hidup berada di bawah Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat.

dan sumber daya alam tidak saja dinilai sebagai asset ekonomi, melainkan juga memiliki nilai sosial sebagai identitas bersama, memiliki makna religius sebagai tempat keramat, dan juga memiliki nilai ekologis menyangkut keberlanjutan alam dan manusianya. Oleh karena itu, tanah dan sumber daya alam harus dikelola oleh suatu kementerian koordinator sendiri agar lebih memudahkan pelaksanaan amanat konstitusi untuk menciptakan keadilan agraria serta memberikan manfaat dari pengelolaan sumber daya alam bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.

Alasan lain diperlukannya Kementerian Koordinator SDA-LH adalah untuk melakukan perencanaan dan pengkoordinasian pelaksanaan program reforma agraria. Kementerian Koordinator menyelenggarakan fungsi, antara lain:

a. Sinkronisasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
b. Koordinasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
c. Pengendalian penyelenggaraan urusan kementerian sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b;
d. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
e. Pengawasan atas pelaksanaan tugasnya; dan
f. Pelaksanaan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden.

Dengan desain kewenangan kementerian koordinator yang demikian, maka program reforma agraria dapat diletakan sebagai bagian dari program yang direncanakan dan disinkronisasikan oleh kementerian koordinator. Peletakan program reforma agraria pada kementerian koordinator lebih memudahkan untuk mengurangi resistensi dari kementerian-kementerian sektoral yang kontra terhadap program reforma agraria. Reorganisasi atau konsolidasi kementerian tersebut merupakan langkah penting untuk menyiapkan pelaksanaan reforma agraria.

Beberapa negara bahkan pernah melakukan upaya konsolidasi kementerian negara di bidang tanah dan sumber daya alam. Republik Rakyat Cina dalam rangka menjalankan “Reform Plan of the Ministries of the State Council” yang diperkenalkan sejak 10 Maret 1998 membentuk Kementerian Pertanahan dan Sumber Daya (*Ministry of Land and Resources*/MLR). Kementerian ini merupakan penggabungan dari Kementerian Bumi dan Pertambangan (*Ministry of Geology and Mining*), Administrasi Negara Pertanahan Nasional (*State Administration of National Land*), Administrasi Negara Samudra Nasional (*State Administration of National Oceans*), dan Biro Negara untuk Survei dan Pemetaan (*State Bureau of Surveying and Mapping*). Selain Kementerian Pertanahan dan Sumber Daya masih terdapat kementerian lain yang mengurusi tanah dan sumber daya alam lainnya yaitu Kementerian Sumber Daya Air (*Ministry of Water Resources*), Kementerian Pertanian (*Ministry of Agriculture*) dan Kementerian Perlindungan Lingkungan Hidup (*Ministry of Environmental Protection*).

Sementara itu, di Filipina terdapat kementerian yang mengkonsolidasikan berbagai instansi pemerintah yang disebut dengan Departemen Lingkungan dan Sumber Daya Alam (*Departemen of Environment and Natural Resources*/DENR). Departemen ini membawahi banyak urusan sumber daya alam dan lingkungan yang terdiri dari biro-biro antara lain Biro Pengelolaan Lingkungan (*Environtment Management Bureau*), Biro Pertambangan dan Ilmu Bumi (*Mines and Geosciences Bureau*), Biro Pengelolaan Hutan (*Forest Management Bureau*), Biro perlindungan Wilayah dan Pengelolaan Margasatwa (*Protected Areas and Wildlife Management Bureau*), Biro Pengelolaan Pertanahan (*Lands Management Bureau*), dan Biro Pengembangan dan Penelitian Ekosistem (*Ecosystems Research and Development Bureau*). Selain DENR, di Filipina teradapat pula kementerian lain yang mengurus sumber daya alam yang terpisah dengan DENR antara lain Departemen Energi (*Department of Energy*/DOE) yang menyiapkan, mengintegrasikan, mengkoordinasikan, mengawasi dan mengendalikan semua rencana, program, proyek dan kegiatan dari pemerintah terkait dengan

eksplorasi, pengembangan, pemanfaatan, distribusi dan konservasi energi. Terdapat pula Departemen Pertanian (*Department of Agriculture*/DOA) serta Departemen Reforma Agraria (*Departemen of Agrarian Reform*/DAR) yang mengurusi pelaksanaan *land reform* di Filipina.

Sementara itu di Thailand dan Vietnam terdapat (*Ministry of Natural Resource and Environment*/MNRE). MNRE di Thailand didirikan pada tahun 2002 yang memiliki berbagai tanggung jawab meliputi perlindungan sumber daya alam negara seperti air, lautan, mineral, hutan dan rimba. Institusi itu juga bertanggung jawab atas perlindungan dan pemulihan lingkungan. MNRE di Thailand membawahi sepuluh departemen dan kantor antara lain Departemen Sumber Daya Mineral (*Department of Natural Resources*), Departemen Sumber Daya Kelautan dan Pesisir (*Department of Marine and Coastal Resources*), Pusat Biologi Kelautan Phuket (*Phuket Marine Biological Center*), Departemen Sumber Daya Air (*Department of Water Resources*), Departemen Sumber Daya Air Tanah (*Department of Groundwater Resources*), Departemen Kehutanan (*Royal Forest Department*), Departemen Taman Nasional, Margasatwa dan Konservasi Tanaman (*department of National Parks, Wildlife and Plant Conservation*), Kantor Sumber Daya Alam dan Kebijakan Lingkungan dan Perencanaan (*Office of the Natural Resources and Environmental Policy and Planning*), Departemen Promosi Kualitas Lingkungan (*Department of Environmental Quality Promotion*), Departemen Pengawasan Pencemaran (*Pollution Control Department*).

Cara lain yang dapat dilakukan untuk menata kelembagaan pemerintahan dalam rangka perbaikan tata kelola dan penyiapan pelaksanaan reforma agraria adalah melakukan pemilihan kementerian berdasarkan karakteristik urusan yang ditanganinya. Hal ini bisa dilakukan dengan mengkonsolidasikan kewenangan kementerian dalam tiga karakteristik, antara lain:

1. Kewenangan kementerian berkaitan dengan penentuan perencanaan dan tata kuasa atas tanah dan sumber daya alam,

2. Kewenangan kementerian yang berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam,
3. Kewenangan kementerian yang berkaitan dengan perlindungan dan pengedalian dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam serta lingkungan hidup

Pembagian ke dalam karakteristik kewenangan tersebut bisa mengefektifkan pelaksanaan urusan pemerintahan dan mengakhiri dualisme penguasaan tanah. Selama ini penguasaan tanah di Indonesia dikuasai oleh dua instansi yakni instansi petanahan dan instansi kehutanan. Instansi kehutanan menguasai tanah paling luas sebab klaimnya atas kawasan hutan mencapai 70% daratan Indonesia. Salah satu cara untuk mengakhiri itu adalah dengan memindahkan atau menyatukan urusan tata kuasa atas tanah (*tenurial*) kepada satu instansi pemerintah agar yang menjadi langkah awal bagi perbaikan tata kelola dan pelaksanaan reforma agraria.

Pembentukan Pengadilan Agraria

Sengketa dan konflik agraria semakin massif dan meluas. Dalam menghadapi berbagai sengketa dan konflik tersebut menunjukan bahwa institusi hukum yang tersedia belum mampu menyelesaikan dan belum mampu tampil menjadi kekuatan penyeimbang antara orang kecil dihadapan penguasa. Malah seringkali institusi hukum melegitimasi tindakan-tindakan yang tidak memihak kepada orang kecil. Kurang memadainya institusi penegak hukum untuk menyelesaikan sengketa dan konflik agraria kemudian menghasilkan tuntutan untuk membentuk suatu kelembagaan baru untuk bisa mengatasi sengketa dan konflik agraria yang semakin massif dan meluas.

Konsorsium Pembaruan Agraria sejak tahun 2004 mengusulkan pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA). Sebagai lembaga yang menangani konflik-konflik agraria dan mempersiapkan pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia, KNuPKA berwenang untuk: (a) Mendaftar,

memverifikasi dan memberkas kasus-kasus konflik agraria yang diadukan oleh kelompok masyarakan secara kolektif; (b) Membuat dan menyampaikan rekomendasi penyelesaian kasus-kasus konflik agraria tersebut kepada para pihak yang terlibat di dalam konflik; (c) Memfasilitasi penyelesaian konflik melalui mediasi, negosiasi dan arbitrasi; (d) Menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan kelembagaan untuk penyelesaian konflik agraria dan pelaksanaan pembaruan agraria; dan (e) Melakukan sosialisasi, koordinasi dan kerjasama dengan badan-badan pemerintah maupun non-pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan Komisi.[82]

KNuPKA digagas untuk menyelesaikan permasalahan konflik agraria melalui mediasi, negosiasi dan arbitrasi. Jadi bukan ditujukan sebagai lembaga yudisial yang akan memberikan putusan mengenai siapa yang paling berhak atas tanah yang disengketakan. Gagasan pembentukan KNuPKA disampaikan kepada Presiden Megawati Soekarnoputri pada tahun 2004, tetapi usulan tersebut tidak ditindaklanjuti dengan pembentukan kelembagaan KNuPKA. Sebagai gantinya, Presiden memberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa, konflik dan perkara pertanahan kepada Badan Pertanahan Nasional.

Kebutuhan akan hadirnya kelembagaan penyelesaian konflik agraria tidak pernah surut. Dalam RUU Pertanahan yang dipersiapkan oleh DPR pada tahun 2013-2014, direncanakan pula pembentukan Pengadilan Pertanahan. Gagasan serupa juga disampaikan oleh Elza Syarief dalam bukunya yang berjudul *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan* (Syarief, 2014). Pembentukan Pengadilan Pertanahan adalah kebutuhan mendesak untuk mengatasi lemahnya institusi peradilan yang saat ini tersedia (Syarief, 2014:413).

Sementara itu, DPD RI mengusulkan pembentukan Pengadilan Agraria (Arizona, 2014:xi-xvii). Pengadilan Agraria yang digagas oleh

---

[82]Selengkapnya mengenai KNuPKA dapat dibaca Naskah Akademik Penyelesaian Konflik Agraria dan Usulan Pelembagaannya di Indonesia. Disiapkan oleh Tim Kerja Menggagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA) yang dibentuk oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2004.

DPD RI memiliki cakupan persoalan yang lebih luas bukan saja untuk menyelesaikan masalah pertanahan, tetapi menyelesaikan sengketa dan konflik yang timbul akibat adanya perselisihan mengenai hak atau kepentingan terkait penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber daya agraria di bidang pertanahan, kehutanan, perairan, dan pertambangan. Pengadilan Agraria yang diusulkan oleh DPD RI memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hak dan sengketa kepentingan (konflik agraria). Sengketa hak adalah perselisihan yang timbul karena adanya pelanggaran terhadap hak penguasaan, kepemilikan dan pemanfaatan sumber daya agraria yang dimiliki perseorangan atau badan hukum. Sementara itu sengketa kepentingan adalah perselisihan yang timbul karena adanya ketimpangan dan ketidakadilan dalam penguasaan, kepemilikan dan pemanfaatan dibidang sumber daya agraria antara kelompok masyarakat dengan orang atau badan hukum yang menguasai sumber daya agraria dalam skala besar.

Pembagian kedalam dua jenis sengketa itu menjadikan Pengadilan Agraria ini berbeda karena lembaga ini tidak saja menyelesaikan sengketa karena adanya pertentangan klaim atas sumber-sumber agraria yang umumnya bersifat individual, tetapi juga menangani sengketa kepentingan yang terjadi karena ketimpangan dan ketidakadilan agraria. Jenis sengketa kepentingan ini bersifat struktural dan umumnya kolektif atau komunal yang melibatkan banyak orang. Dalam hal ini termasuk pula mengadili perampasan tanah yang dapat timbul dari pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah. Selama ini sengketa kepentingan, atau dengan kata lain konflik agraria, tidak bisa disentuh oleh lembaga peradilan yang tersedia. Dengan diterimanya kewenangan Pengadilan Agraria untuk menangani sengketa kepentingan (konflik agraria), maka konflik agraria yang selama tidak terselesaikan dengan baik bisa diajukan ke pengadilan agraria.

Selain itu, lingkup sengketa agraria yang diadili melalui Pengadilan Agraria adalah sengketa yang menyangkut penguasaa, pemilikan, dan pemanfaatan sumber daya alam yang meliputi bidang pertanahan, kehutanan, perairan, dan pertambangan. Empat

bidang ini merupakan bidang yang sangat luas, namun penegasan lingkup yang luas tersebut bisa membantu untuk menyelesaikan permasalahan agraria yang terkadang terjadi lintas sektor. Oleh karena itu, Pengadilan Agraria tidak saja dihadirkan untuk mengadili masalah tanah pertanian saja, tetapi juga yang berkaitan dengan kehutanan, perairan, dan pertambangan.

Pengadilan Agraria dirancang sebagai pengadilan khusus dan oleh karena itu memiliki sejumlah kekhususan dalam hukum acaranya. Beberapa kekhususan dalam Pengadilan Agraria antara lain: *Pertama*, pembebasan biaya perkara. Salah satu kekhususan dalam beracara di pengadilan agraria dilihat dari sisi biaya perkara. Selama ini masyarakat *enggan* datang ke pengadilan selain karena mekanisme peradilan itu asing bagi mereka, juga karena besarnya biaya yang harus mereka keluarkan untuk berperkara. Untuk mengatasi itu, maka pengadilan agraria harus dibentuk untuk bisa memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat dengan meminimalisir hambatan-hambatan, termasuk soal biaya perkara. Salah satu mekanisme yang diatur kemudian adalah memberikan pembebasan biaya perkara, khusus untuk perkara yang nilai gugatannya dibawah dua ratus lima puluh juta rupiah.

Kedua, mencari kebenaran materil. Kekhususan lain adalah mengenai tujuan dari proses peradilan agraria. Hukum acara dalam Pengadilan Agraria dibentuk untuk mencari keadilan materil. Hal ini berbeda dengan pengadilan Perdata yang dilakukan untuk menemukan kebenaran formil. Dengan kata lain yang dipentingkan dalam perperkara di pengadilan agraria bukanlah bukti-bukti kepemilikan secara formal, bisanya dalam bentuk sertipikat, melainkan kebenaran sesungguhnya mengenai siapa yang berhak atas tanah yang disengketakan.

Ketiga, pengutamaan mediasi dan konsiliasi. Upaya penyelesaian sengketa dan konflik agraria tidak semata-mata mengandalkan proses untuk menemukan siapa benar dan siapa salah melalui litigasi, melainkan untuk mencari penyelesaian yang terbaik di antara para pihak yang bertikai. Oleh karena itu pada tahap awal proses penyelesaian perkara akan ditawarkan dilakukan

mediasi atau konsiliasi. Berbeda dengan mediasi yang selama ini dikenal dalam pengadilan perdata adalah mengenai mediator atau konsilitair dan mengenai batas waktu. Mediator dalam proses ini bisa dilakukan langsung oleh hakim atau oleh mediator lain yang disetujui oleh pihak bertikai di bawah pengawasan hakim. Batas waktu mediasi dan konsiliasi pun lebih panjang bisa mencapai 90 hari dengan perpanjangan bila ada kemajuan-kemajuan dalam proses penyelesaian

Keempat, bukti tidak tertulis. Aspek khusus lain yang diatur dalam hukum acara adalah diakuinya bukti-bukti tidak tertulis sebagai basis klaim masyarakat dalam sengketa dan konflik agraria. Selama ini masyarakat selalu dikalahkan karena peradilan formal mengandalkan bukti-bukti formal terutama surat dan sertipikat tanah yang seringkali tidak dimiliki oleh masyarakat. Tidak ada bukti tertulis bukan berarti masyarakat tidak memiliki tanah yang disengketakan. Oleh karena itu, alat bukti yang diperluas sampai pada bukti-bukti informal atau non-formal menjadi penting untuk mencapai kebenaran materil dalam penyelesaian sengketa dan konflik agraria.

Kelima, pembalikan beban pembuktian. Pada umumnya pengadilan yang bersifat perdata memberikan beban pembuktian kepada pihak yang mengajukan gugatan. Siapa yang menggugat dialah yang harus mengajukan bukti dan dalil-dalil dari gugatannya. Namun berbeda dalam pengadilan agraria, khususnya untuk sengketa kepentingan (konflik agraria), beban pembuktian bisa dikenakan kepada pihak tergugat. Dalam hal ini ketika satu kelompok masyarakat sedang mengalami sengketa kepentingan (konflik agraria) karena wilayah mereka diklaim oleh Kementerian Kehutanan sebagai kawasan hutan, maka kelompok masyarakat itu bisa mengajukan gugatan kemudian pihak kementerian kehutanan terlebih dahulu harus memaparkan bukti secara sahih bahwa wilayah yang diklaimnya itu secara prosedural telah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan melibatkan partisipasi masyarakat. Diterimanya pembebanan terbalik pembuktian atau

dikenal pula dengan asas pembuktian terbalik merupakan terobosan hukum yang paling mendasar dalam sistem hukum Indonesia.

Gagasan untuk melahirkan pengadilan agraria harus diletakan pada konteks sosial dimana permasalahan sengketa dan konflik agraria telah berlangsung semakin massif dan meluas. Negara harus hadir melakukan intervensi untuk mengatasi hal tersebut sebelum situasi lebih jauh tampil dalam bentuk keresahaan agraria yang semakin parah. Tugas pemerintah untuk menghadirkan mekanisme penyelesaian permasalahan agraria merupakan langkah strategis untuk memenuhi jaminan keadilan sosial dan keadilan agraria yang terdapat di dalam Pancasila dan UUD 1945.

UUD 1945 telah memberikan dasar bahwa hak milik atas tanah, hak mendapatkan manfaat, penghidupan yang layak serta memperoleh manfaat dari penggunaan sumber-sumber agraria merupakan hak konstitusional warga negara atau kewarganegaraan (*citizenship*). Dengan demikian, konsep kewarganegaraan tidak bisa hanya direduksi sebagai status identitas sebagai warga dari suatu negara, melainkan sebuah konsepsi mengenai sekumpulan hak-hak kewarganegaraan (*the bundle of citizens' rights*), termasuk hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Penegasan bahwa hak atas tanah dan sumber daya agraria lainnya merupakan hak kewarganegaraan merupakan fondasi penting untuk melakukan penataan hubungan antara rakyat dan negara. Ketika hak atas tanah sumber daya agraria lainnya merupakan hak kewarganegaraan, maka secara timbal balik adalah kewajiban dari negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak warga negara tersebut. Dengan demikian, negara harus mengambil langkah-langkah strategis untuk mengatasi pelanggaran hak warga negara atas tanah dan sumber-sumber agraria lainnya.

Inisiatif DPD RI untuk menyiapkan Rancangan Undang-Undang Pengadilan Agraria merupakan upaya untuk menghadirkan negara sebagai pihak yang memiliki tanggungjawab dalam menyelesaikan sengketa dan konflik agraria. Dalam diskursus hak asasi manusia, pembentukan pengadilan sebagai sarana untuk menegakan hak asasi manusia merupakan langkah untuk membuat hak asasi manusia menjadi dapat dibenarkan *(justiciability of human*

rights).[83] Pembentukan Pengadilan Agraria telah sejalan dengan semangat yang menghargai hak asasi manusia dan negara hukum yang telah disepakati sebagai sendi dari pembangunan Republik Indonesia. Melihat konteks permasalahan sengketa dan konflik agraria yang semakin mengkhawatirkan, maka pembentukan Pengadilan Agraria haruslah menjadi prioritas pemerintahan yang berkuasa.

Memperjuangkan Konstitusionalisme Agraria

Cara untuk mewujudkan konstitusionalisme agraria adalah mendayagunakan berbagai kesempatan yang tersedia untuk melakukan penataan ulang hubungan-hubungan penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya untuk menciptakan situasi yang lebih adil. Meskipun konstitusi Indonesia secara tekstual belum mengatur secara komprehensif berbagai ketentuan mengenai reforma agraria, sejumlah ketentuan yang saat ini tersedia dapat dipergunakan sebagai dasar untuk menuntut dilaksanakan penataan hubungan dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya.

Mewujudkan konstitusionalisme agraria tidak harus menunggu teks konstitusi yang "matang" melainkan dapat terus diupayakan dengan keterbatasan-keterbatasan. Prinsip utama dalam konstitusionalisme agraria bahwa warga negara adalah subjek utama sebagai pemilik tanah dan sumber daya alam sekaligus sebagai pihak yang harus memperoleh manfaat dari pemanfaatan tanah dan sumber daya alam. Ketika warga negara menjadi pemegang hak, maka negara lah menjadi pihak yang memiliki tanggungjawab untuk menghargai, melakukan perlindungan dan pemenuhan hak-hak warga negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Prinsip ini sejalan dengan tujuan kemerdekaan dan pembentukan Negara

---

[83]Istilah "justiciability" merujuk kepada kemampuan untuk mengklaim pemulihan dihadapan lembaga yang independen dan imparsial ketika pelanggaran suatu hak terjadi atau patut diduga telah terjadi. Bacaan lebih detail mengenai konsep "justiciability", khususnya berkaitan dengan hak ekonomi, sosial dan budaya, baca Christian Curtosis, 2008. *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative experiences of justiciability,* Switzerland: International Commission of Jurist.

Republik Indonesia yang dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa Pemerintahan Negara Republik Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum serta mewujudkan keadilan sosial.

Atas dasar itu, maka konstitusi harus terus dihidupi oleh semangat mengutamakan dan melindungi rakyat agar keadilan sosial dapat terwujud. Sejumlah ketentuan di dalam UUD 1945 menjadi dapat dipergunakan sebagai argumentasi dalam memperjuangkan hak warga negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Setiap warga negara baik secara perseorangan maupun secara bersama-sama memiliki hak untuk memilik tanah dan sumber daya alam lainnya serta mempertahankan haknya tersebut (Pasal 28D ayat 1, Pasal 28G ayat 1, Pasal 28H ayat 1, dan Pasal 28H ayat 4 UUD 1945). Dalam hal ini termasuk pula hak-hak masyarakat adat atas tanah, wilayah dan sumber daya alam yang merupakan bagian dari hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2, dan Pasal 28I ayat 3 UUD 1945). Setiap warga negara memiliki pula hak untuk memperjuangkan tanahnya yang dirampas oleh pihak lain. Perjuangan tersebut bisa dilakukan secara sendiri-sendiri maupun secara kolektif dalam wadah organisasi (Pasal 28C ayat 2, dan Pasal 28E ayat 3 UUD 1945). Tanggungjawab negara untuk menjadikan semua tanah dan sumber daya alam lainnya serta hasil dari cabang-cabang produksi yang penting bisa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang pengelolaannya didasarkan kepada prinsip-prinsip demokrasi ekonomi (Pasal 33 ayat 1 sampai 4 UUD 1945).

Ketentuan konstitusi yang tidak kalah penting, tetapi jarang dikemukakan sebagai argumentasi untuk memperjuangkan hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya, adalah Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: "Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan." Ketentuan ini memiliki bukan saja memberikan suatu afirmasi kepada warga negara yang memperjuangkan haknya atas tanah dan sumber daya alam lainnya, tetapi juga memberikan landasan untuk melakukan

koreksi atas perlakuan yang tidak adil kepada warga negara yang telah dirugikan akibat konflik-konflik agraria.

Dalam situasi dimana ketimpangan penguasaan tanah dan sumber daya lainnya semakin melebar dan konflik agraria terjadi dimana-mana, maka warga negara yang paling dirugikan akibat ketimpangan dan konflik agraria tersebut haruslah menjadi pihak yang perlu mendapat perlakuan khusus. Ibarat dalam situasi perang, maka orang yang terluka, sekarat dan membutuhkan pertolonganlah yang harus paling dulu diselamatkan oleh tenaga medis di medan perang. Dengan ilustrasi itu pula bahwa upaya untuk melakukan penataan ulang penguasaan tanah yang timpang merupakan hal yang mendesak dan harus segera dilaksanakan. Ketentuan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 dapat pula dipergunakan untuk melakukan koreksi terhadap kebijakan dan tindakan hukum pemerintah pada masa lalu yang menyebabkan konflik tanah dan sumber daya alam lainnya serta kerugian yang dialami oleh warga negara. Sebagai penggambaran, Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 dapat dijadikan sebagai dasar konstitusional bagi kelompok masyarakat adat yang menuntut untuk dilakukan pemulihan terhadap hak-hak mereka yang telah dipidana oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadikan mereka sebagai pelaku tindak pidana karena mempertahankan wilayah kehidupan mereka baik dihadapan perusahaan maupun wilayah konservasi. Apalagi setelah Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Perkara No. 35/PUU-X/2012 dalam pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan telah menghadirkan ketentuan baru bahwa hutan adat tidak lagi menjadi bagian dari hutan negara, melainkan hutan yang berada di atas wilayah masyarakat adat.

Tabel 16. Landasan Konstitusional mengenai hak warga negara Atas tanah dan Sumber Daya Alam Lainnya

Pasal	Isi
Pasal 28C ayat (2)	**Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat bangsa dan negaranya.**
Pasal 28D ayat (1)	Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.
Pasal 28E ayat (3)	Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.
Pasal 28G ayat (1)	Setiap orang berhak atas perlindungan dir pribadi keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
Pasal 28H ayat (1)	Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
Pasal 28H ayat (2)	Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
Pasal 28H ayat (4)	Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenangwenang oleh siapa pun
Pasal 18B ayat 2	Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hakhak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undangundang.

Pasal 28I ayat 3	Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
Pasal 33	(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Konstitusionalisme agraria menjadi dasar untuk mengoreksi tindakan-tindakan hukum pemerintah baik yang dilakukan dalam bentuk undang-undang maupun kebijakan dan instrumen hukum lainnya yang merenggut hak warga negara untuk memiliki dan memanfaatkan tanah dan sumber daya bagi kelanjutkan kehidupannya. Dengan kata lain, konstitusionalisme agraria akan menguji mana tindakan pemerintah yang sesuai dengan kewenangannya dan mana tindakan pemerintah yang merupakan kesewenang-wenangan.

Perwujudkan konstitusionalisme agraria tidak saja dapat diwujudkan lewat jalur institusi formal, seperti mendorong perubahan undang-undang, mengajukan gugatan ke pengadilan, atau melakukan penggalangan dukungan untuk membuat atau merubah suatu kebijakan pemerintah. Upaya untuk mewujudkan konstitusionalisme agraria dapat dilakukan pula dengan memperkuat pendidikan kepada kelompok petani, nelayan

dan masyarakat adat untuk memanfaatkan tanah dan sumber daya alam dengan sebaik-baiknya.

Aksi pemasangan Plang (Plangisasi) oleh anggota komunitas AMAN merespons Putusan MK No. 35/PUU-X/2012

Protes-protes sosial merupakan cara lain tentang bagaimana warga negara berupaya memperjuangkan hak konstitusionalnya yang dijamin di dalam konstitusi. Aksi-aksi yang dilakukan oleh kelompok masyarakat adat dengan memasang plang Hutan Adat paska Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/PUU-X/2012 dalam pengujian UU Kehutanan menunjukan bagaimana respons masyarakat adat terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi dan meningkatkan kepercayaan bahwa konstitusionalisme agraria bisa bekerja untuk menolong orang-orang kecil yang terhimpit karena konflik dan perebutan sumber daya di kampung-kampung. Konstitusionalisme Agraria menjadi pembenar bagi tuntutan-tuntutan kelompok masyarakat seperti petani, nelayan dan masyarakat adat untuk memperjuangkan haknya, khususnya atas

tanah dan sumber daya, sebagai hak konstitusional yang harus dilindungi dan dipenuhi oleh negara.

Ketika petani menanam padi di pinggir danau Kerinci, ketika nelayan menjala ikan di teluk Aru, ketika pekebun memanen kakao di bukit-bukit Sulawesi Tengah, ketika masyarakat adat merawat hutannya di hulu sungai Kapuas, sesungguhnya mereka sedang menjalankan amanat konstitusi. Suatu gangguan terhadap aktivitas mereka dalam mengelola dan merawat tanah dan sumber daya alam adalah suatu pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh UUD 1945 sebagai konstitusi agraria Indonesia.

Kesimpulan

UUD 1945 merupakan konstitusi agraria yang berisi mengenai prinsip-prinsip dan norma-norma mengenai hubungan penguasaan atas tanah dan sumber daya alam antara negara dan warga negara. Namun demikian, dari sisi teks, norma mengenai reforma agraria dalam UUD 1945 masih terlalu tipis dan sumir sehingga seringkali ketentuan tersebut malah ditafsirkan bukan untuk diarahkan kepada perwujudan keadilan agraria dan menjadikan rakyat selaku pemilik atas tanah air Indonesia sebagai aktor utama dalam kegiatan pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam.

Oleh karena itu diperlukan cara baru untuk memperkuat konstitusi agraria menjadi konstitusi reforma agraria. Penguatan atau pengubahan konsitusi agraria menjadi konstitusi reforma agraria selain bisa ditempuh melalui amandemen formal terhadap UUD 1945, dapat pula terjadi karena putusan-putusan pengadilan, misalkan Mahkamah Konstitusi, yang memberikan dasar mengenai keharusan dan kesegeraan melakukan reforma agraria. Selain itu pemaknaan baru terhadap UUD 1945 sebagai konstitusi reforma agraria dapat dilakukan dalam praktik, baik dalam kebijakan atau program pemerintahan maupun dalam bentuk tuntutan-tuntutan yang datang dari gerakan masyarakat. Gerakan reforma agraria memerlukan cara cara berpikir dan cara bertindak baru dalam menata ulang hubungan-hubungan penguasaan tanah dan sumber daya alam

yang lebih adil bagi rakyat Indonesia. Inilah yang dimaksud dengan Konstitusionalisme Reforma Agraria, yaitu gerakan reforma agraria bersandar pada prinsip dan norma konstitusi yang ditujukan untuk mewujudkan cita-cita keadilan agraria dan mengembalikan tanah air kepada pemiliknya: Rakyat Indonesia!

EPILOG

Melanjutkan Indonesia dengan Reforma Agraria

Noer Fauzi Rachman

Konstitusi Republik Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, bukan sekedar perlu disosialisasikan, melainkan dipergunakan sebagai rujukan hukum dan pengetahuan bagi pejabat publik Pemerintahan Republik Indonesia untuk "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial" (bagian Pembukaan UUD 1945). Secara lebih khusus, seiring dengan buku Yance Arizona (2014) *Konstitusionalime Agraria*, saya hendak mengajak pembaca untuk memajukan percakapan ke "Konstitusionalisme Reforma Agraria"; dan secara khusus memulainya dengan mendiskusikan bagaimana kita mengurus satu masalah agraria dan pengelolaan sumber daya alam kita, yakni konflik-konflik agraria struktural.[84]

---

[84]Konflik-konflik agraria adalah satu dari tiga masalah utama, sebagaimana dirumuskan oleh bagian menimbang butir c TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam bahwa "pengelolaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik". Ketiga masalah ini menjadi terpelihara keberlangsungannya karena kemelut tumpang-tindih dan pertentangan antar perundang-undangan yang mengatur soal agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Pada butir D bagian Menimbang TAP MPR itu ditulis bahwa "peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam saling

Karakterisasi Konflik-konflik Agraria Struktural

Umumnya, konflik-konflik agraria struktural itu disebabkan oleh keputusan-keputusan pejabat publik (Menteri Kehutanan, Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Pertambangan dan Energi), yang memberi berbagai lisensi (Izin HPH/HPHTI, HGU, Kontrak Karya Pertambangan, dan lainnya), dan menjadi alas hukum perusahaan-perusahaan pemegang lisensi untuk menyingkirkan dan meminggirkan rakyat petani, nelayan, masyarakat adat dari tanah, sumber daya alam, dan wilayah hidupnya. Mereka itu menggantungkan kelanjutan hidupnya dengan sistem pertanian keluarga, perladangan suku, wana-tani, pengembalaan suku, kebun-hutan bersama, hingga pengelolaan pesisir dan laut secara adat. Sebagian di antara mereka sibuk untuk terus-menerus mempertahankan diri dan bertarung melawan perluasan konsesi-konsesi pertambangan, kehutanan dan perkebunan itu. Produktivitas mereka yang hidup di sistem-sistem produksi ini, dan layanan alam yang melingkupinya, cenderung dibiarkan terus merosot begitu saja oleh pemerintah.

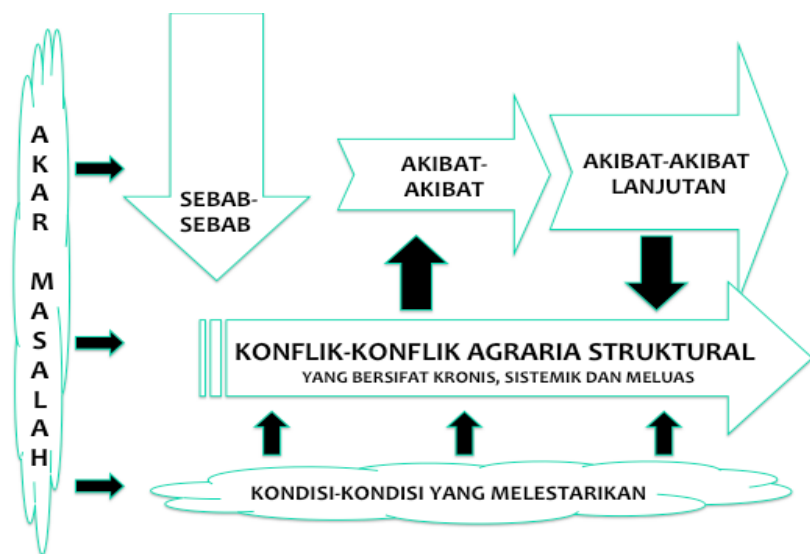
Masalah konflik-konflik atas tanah dan sumber daya alam, terus menerus diproduksi dan diperparah dengan terus berlanjutnya kebijakan pemerintah dalam pemberian konsesi–konsesi pada perusahaan-perusahaan raksasa di bidang pertanahan, kehutanan, perkebunan, pertambakan, pertambangan, kelautan, dan lainnya. Pemberian konsesi-konsesi tanah dan sumber daya alam untuk menghasilkan berbagai komoditas global semakin menjadi andalan untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi, akumulasi kekayaan perusahaan-perusahaan, dan perolehan rente dari elite dan kelembagaan pemerintahan pusat maupun daerah.

Konflik agraria struktural ini akan terus-menerus meletus di sana-sini, bila sebab-sebabnya belum dihilangkan. Dengan tetap berlangsung kondisi-kondisi yang melestarikannya, konflik-konflik agraria ini terus membara, dan semakin kronis dan meluas. Pelajaran pokok yang hendak saya kemukakan adalah bahwa dalam menangani

---

tumpang tindih dan bertentangan.”

konflik-konflik agraria struktural yang kronis, kita tidak bisa mengandalkan cara-cara tambal-sulam dengan sekedar mengatasi apa yang secara cepat dan darurat, terutama sehubungan dengan eskalasi dan ekses yang tampak dari konflik-konflik itu. Dalam upaya memahami konflik-konflik agraria seperti ini kita memerlukan pendekatan yang adekuat, yang mendasarkan diri pada rantai sebab-akibat dan kondisi-kondisi yang melestarikannya.

Konflik-konflik atas tanah dan sumber daya alam meletus dimana-mana akibat keputusan pejabat publik yang memasukkan tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola rakyat setempat ke dalam konsesi-konsensi tersebut. Insiden-insiden yang berkenaan kerusakan lingkungan, konsentrasi penguasaan tanah, dan konflik-konflik agraria, telah coba diurus oleh berbagai badan negara, seperti Komnas HAM, badan-badan di parlemen pusat dan daerah, disamping secara langsung oleh badan-badan eksekutif pemerintahan, seperti pemerintahan daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN), badan-badan di Kementerian Kehutanan, dan hingga DPR RI. Kegagalan pengurusan insiden-insiden itu berakibat bukan sekedar hilangnya akses rakyat agraris atas tanah, sumber daya alam, maupun wilayah kelola, tapi juga termasuk ketegangan dan pertentangan kelompok berbasiskan kelas, etnis, dan asal-usul (misalnya antara golongan pendatang dan "penduduk asli"). Kombinasi kesemua ini bahkan dapat menimbulkan hilangnya kepercayaan kepada pemerintah, yang pada gilirannya dapat membelokan rute perjalanan transformasi dari kesadaran primordial berbasiskan tempat territorial dan genealogis menjadi warga negara-bangsa Republik Indonesia

Bagan 1:

Kerangka Penjelas Sebab-Akibat Konflik Agraria Struktural, Kondisi-kondisi yang Melestarikan, dan Akar Masalahnya. Sumber rujukan Rachman (2013). "Sebab-sebab Konflik Agraria Struktural". *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. Universitas Indonesia; dan Rachman (2013) "Rantai Penjelas Konflik-konflik Agraria yang Kronis, Sistemik, dan Meluas". *Bhumi, Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM – STPN* No. 37 Tahun 12, April 2013.

"Kematian Petani" yang telah terlebih dahulu dituturkan

Konteks lebih luas dari konflik agraria struktural ini adalah arus besar "kematian petani". Saya mencoba menggambarkan apa yang dimaksudkan dengan "kematian petani itu" dengan melihat lebih jelas laju penyusutan lahan pertanian, yang menurut Khudori (2013) dalam artikelnya di *Kompas*, 30 Januari 2013, "Darurat Lahan Pertanian", mencapai angka 110.000 ha per tahun (1992-2002); dan melonjak menjadi 145.000 ha/per tahun (2002-2006). Secara retorika saya bisa perlihatkan bahwa setiap menit, 0,25 ha lahan pertanian rakyat berubah menjadi non-pertanian. Saya bisa tambahkan bahwa tiap menit, satu rumah tangga petani terpaksa meninggalkan pekerjaan pertaniannya.

Dasar data dari simplifikasi strategis yang saya lakukan itu adalah Sensus Pertanian 2013. Sensus Pertanian 2013 itu menunjukkan rumah tangga tani di Indonesia mencapai 26,13 juta, yang berarti selama sepuluh tahun telah terjadi penurunan sebesar 5,07 juta rumah tangga pertanian, dibanding dengan hasil Sensus Pertanian 2003. Ternyata, luas lahan pertanian untuk pertanian keluarga semakin menyempit, dan arus alih profesi/migrasi petani ke sektor lain, seperti sektor informal, buruh lepas, Tenaga Kerja Internasional (TKI), dll, semakin membesar tanpa disertai dengan meningkatnya luasan lahan yang digarap oleh rumah tangga petani miskin secara berarti. Antara 2003-2013, terjadi penurunan 5,04 juta petani yg menguasai dibawah 0,1 ha. Total luas lahan yang dikuasai petani menyusut dari 10,5% menjadi 4,9%. Jumlah petani kecil dengan luasan kepemilikan lahan kurang dari 0,5 hektar dan petani tak bertanah sebanyak 56 persen (Indonesia) dan 78 persen (Jawa). Tidak heran, bila petani merupakan kelompok dengan pendapatan terendah di Indonesia yaitu rata-rata hanya Rp 1,03 juta per bulan (BPS 2014).

Secara keseluruhan, kita memiliki lebih dari 28 juta Rumah Tangga Petani (RTP), dengan rata-rata pemilikan lahannya hanya 0,36 hektar. Menengok sedikit lebih dalam, di bagian paling dasar dari masyarakat desa adalah mereka yang tidak memiliki lahan pertanian sama sekali. Jumlah mereka adalah 6,1 juta RTP di Pulau Jawa, dan 5 juta RTP tak bertanah di luar Jawa. Beban bangsa ini adalah bagaimana meningkatkan kesejahteraan petani tak bertanah yang secara agregat saat ini adalah sekitar 32 juta jiwa.

Apakah situasi itu dapat diterima?

Saya mengundang kita melihat situasi sebagaimana digambarkan di atas sebagai konsekuensi dari pilihan rute perjalanan moderenisasi di negara-negara paska kolonial yang dirancang pada permulaannya dengan memacu pertumbuhan ekonomi dengan merelokasi para petani menjadi para pekerja industri di kota-kota seiring dengan konversi lahan pertanian menjadi non-pertanian, pertumbuhan pabrik-pabrik, sektor jasa, dan sistem jual-beli makanan industri yang berlangsung secara eceran (termasuk yang

berbasiskan tepung gandum, gula dan minyak sawit). Konsentrasi penguasaan tanah di desa-desa untuk perkebunan, pertambangan, kehutanan, hingga kawasan-kawasan konservasi, membuat lahan-lahan pertanian rakyat berganti, dan memaksa petani keluar dari usaha pertaniannya. Kondisi-kodisi sosial ekologis yang mampu memastikan kelanjutan hidup petani semakin lama semakin merosot, selain semakin lama nilai pasar atas produk pertanian rakyat semakin kecil di banding dengan nilai pasar dari produks industri.

Bagi yang mempelajari perubahan agraria di Negara-negara paska colonial, hal itu bukan sesuatu yang mengagetkan. Petani dianggap sebagai yang terbelakang, enggan untuk berubah, hingga resisten menghadapi perkembangan teknologi modern, dan karenanya mereka perlu dipaksa berubah. Dalam buku *Age of Extremes, The Short Twentieth Century, 1914–1991*, sejarawan terkenal di dunia, Eric Hobsbawm (1994) menulis suatu deklarasi bahwa "perubahan yang paling dramatis di bagian kedua paruh abad ini, dan sesuatu yang membedakan kita selamanya dengan masa lampau, adalah kematian kaum petani (*the death of the peasantry*)". Apa yang dimaksud dengan petani disini seharusnya bukanlah dipahami sebagai satu golongan yang seragam, walau mereka diikat oleh karakteristik yang sama sebagai suatu kelompok rakyat di pedesaan yang hidup dari ragam kegiatan pertanian/peternakan/perikanan, baik yang sifatnya menetap maupun bergerak, dalam ragam ekosistem, termasuk persawahan, perladangan, wanatani, pengumpulan hasil hutan/laut, penggembalaan, dengan unit utama kepemilikan dan produksinya adalah keluarga.

Deklarasi "kematian petani" yang ditulis Hobswabm di atas itu menjadi rujukan utama para pelajar perubahan agraria untuk menunjukkan nasib petani di tengah berbagai arus yang menghilangkan syarat-syarat keberlangsung hidup mereka di lingkungan pedesaan. Sisi lain dari "kematian petani" ini adalah menurunnya jumlah petani dan penduduk pedesaan secara keseluruhan. Sekarang ini tercatat sekitar 1,2 milyard petani; hanya tinggal 40 persen dari umat manusia yang hidup di rumah tangga

pertanian rakyat (*small-farm household*). Jumlah penduduk yang hidup di pedesaan menjadi minoritas (Philip McMichael 2012 "Depeasantization", dalam *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*).

Dalam peta teori perubahan agraria, deklarasi "kematian petani" itu adalah bagian yang disebutnya "tesis pemusnahan" (*disappearances thesis*). Di pedesaan, para petani berubah menjadi pekerja-pekerja tanpa memiliki tanah, dan pergi dari desa menjadi bagian dari tenaga kerja dan lapisan kelas pengangguran atau setengah pengangguran di kota-kota, sementara itu desa dikuasai oleh pengusaha-pengusaha yang mengkonsolidasikan penguasaan tanah sebagai dasar dari produksi barang dagangan untuk akumulasi modal kekayaan perusahaan kapitalis mereka itu. Tesis itu, diperhadapkan dengan yang disebut "tesis permanen" (*permanence thesis*), yang meyakini bahwa hukum-hukum yang mengarahkan masyarakat petani berbeda dengan badan-badan usaha kapitalis sebagaimana dirumuskan secara paling gamblang oleh Karl Marx dalam *Das Kapital* (1867). Variasi dari tesis ini mengemukakan bahwa sistem ekonomi yang didominasi oleh cara produksi kapitalis pada masa perkembangannya memang akan memusnahkan cara produksi pertanian rakyat dan kepemilikan tanah oleh rumah tangga petani, namun pada tahap tertentu, cara produksi pertanian rakyat akan secara struktural dilestarikan sebagai tempat orang miskin berada, termasuk karena kebutuhan akan reproduksi tenaga kerja secara murah, dan penyediaan barang konsumsi untuk tenaga kerja itu (Farshad Araghi 1995 "Global Depeasantization, 1945-1990" *Sociological Quarterly* 36: 337-36).

Konstitusionalisme Reforma Agraria

Bagi kita,wujud nyata dari "kematian petani" ini mencemaskan karena komitmen kita pada konstitusi, khususnya pasal 33 ayat 3 yang berbunyi "Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat". Saya menganjurkan sudah saatnya UUD

1945 kita pergunakan sebagai rujukan utama, dan untuk itu perlu dikembangkan konstitusionalisme reforma agraria, satu tahapan setelah konstitusi agraria, yang menjadi pokok bahasan dari buku yang dtulis Yance Arizona (2014) *Konstitusionalisme Agraria*.

Dari perspektif sejarah, konstitusionalisme reforma agraria ini telah dikembangkan oleh panitia-panitia pembentuk undang-undang agraria nasional (selanjutnya disebut panitia agraria), yang pertama dibentuk adalah pada tahun 1948 oleh Presiden Republik Indonesia, Sukarno, dan berakhir dengan diberlakukannya UU No. 5/1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria (UUPA). Prinsip baru yang diperkenalkan UUPA adalah konsepsi politik hukum Hak Menguasai dari Negara (HMN). Pada pokoknya, HMN memberi kewenangan negara untuk mengatur, mengelola dan mengalokasikan tanah dan sumber daya alam, menentukan hubungan kepemilikan, dan menentukan mana yang legal dan ilegal dalam tindakan hukum mengenai tanah dan kekayaan alam. Kewenangan yang bersumber dari HMN ini ditabali keharusan etis pengembannya untuk selalu bekerja demi mewujudkan tujuan "sebesar-besar kemakmuran rakyat". HMN ini diperhadapkan dengan prinsip *Domein Verklaring* dari Undang-undang Agraria (*Agrarische Wet*) 1870.

Panitia-panitia agraria ini akrab dengan gagasan "satu abad ketidakadilan" dari Cornellis van Vollenhoven (van Vollenhoven 1931, 1975; Soepomo 1951, 1953). Buku *De Indonesiër en zijn Grond* (Orang Indonesia dan Tanahnya) karya Van Vollenhoven ditujukan untuk mengkiritk politik dan kebijakan agraria pemerintah kolonial. Dalam sebuah bab yang berjudul "satu abad ketidakadilan," ia menuliskan bahwa jika alienasi hak-hak tanah dengan tingkatan yang sama yang terjadi di Jawa menimpa para petani Belanda, pemerintah secara keseluruhan akan bangkit untuk melawan. Van Vollenhoven (1932, 1975) berpendapat bahwa hukum adat, khususnya yang ia sebut "besckicking recht" (hak untuk menguasai dan mengalokasikan tanah-tanah adat di antara para anggota komunitas) yang dimiliki oleh masyarakat adat harus diperhitungkan oleh pemerintah bila pemerintah ini benar-benar berniat untuk merancang kebijakan yang praktis dan adil. (Untuk perdebatan mengenai peran Van

Vollenhoven dalam penemuan hukum adat, lihat Burn 1989, 2004 dan Benda –Beckman 2008, 2011).

Gagasan "satu abad ketidak adilan" ini berulang kali diangkat oleh para penyusun UUPA untuk menunjukkan dampak-dampak yang menghancurkan dari prinsip *domain* negara yang ditetapkan dalam undang-undang agraria kolonial tahun 1870 (Lihat Notonagoro 1972:70-107; Rachman 2012:7-20).

Rezim politik yang berbeda memberi tempat pada kebijakan land reform, dan kebijakan anti-land reform, secara berbeda-beda walau semua rejim politik nasional berada di bawah naungan Undang-undang Dasar 1945 dan UUPA 1960 yang sama. Perundang-udangan agraria dan pengelolaan sumber daya alam secara strategis dibentuk, disiasati, dan dimanfaatkan oleh para penguasa politik yang berbeda-beda untuk memenuhi kepentingan dan visi ideologis yang berbeda pula.

Yang disebut rejim "Orde Baru", berkuasa semenjak penggulingan Sukarno tahun 1966, telah secara luas menggunakan dan menyalagunakan kewenangan pemerintah untuk memberikan konsesi-konsesi pertambangan, kehutanan, dan perkebunan; dan untuk pengadaan tanah bagi proyek-proyek pembangunan kawasan industri, infrastruktur, dan lainnya. Pemerintah membentuk Departemen Kehutanan pada tahun 1978, dan melalui kebijakan yang sentralistik Menteri Kehutanan menunjuk lebih dari 120 juta hektar "kawasan hutan", 62 persen dari wilayah daratan Republik Indonesia. Selanjutnya, terbentuklah sistem ganda penguasaan dan pengelolaan pertanahan, yakni, pertama, apa yang disebut "kawasan hutan negara" berada di bawah yurisdiksi Departemen Kehutanan berdasarkan Undang-undang Kehutanan no 5/1967 yang kemudian direvisi menjadi UU no 41/1999; dan kedua, yang disebut tanah-tanah non-hutan yang berada di bawah jurisdiksi UUPA 1960 dikelola oleh Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri, yang selanjutnya pada tahun 1988 berubah menjadi Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Di wilayah tanah-tanah non-hutan, pemerintahan Orde Baru menerapkan kebijakan "tanah untuk pembangunan" dengan

mengandalkan apa yang secara populer disebut "pembebasan tanah". Pada mulanya, BPN dibentuk untuk meningkatkan kapasitas pemerintah dalam melayani kepentingan pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan itu. Protes rakyat secara sporadis meletup di sana-sini. Sejak tahun 1980an para aktivis bantuan hukum dan hak asasi manusia membela korban-korban perampasan tanah, mengritik kebijakan agraria pemberian konsesi perkebunan/ kehutanan/pertambangan. Mulai tahun 1995, organisasi-organisasi yang bergabung dalam Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) kembali mempromosikan land reform; dan organisasi-organisasi gerakan lingkungan mempromosikan pengelolaan sumber daya alam yang adil dan berkelanjutan.

Semenjak jatuhnya rejim otoritarian Soeharto di tahun 1998, dan mulainya jaman Reformasi, maraklah okupasi-okupasi tanah – yang juga terkenal dengan istilah aksi-aksi *reclaiming* – hingga pembentukan organisasi-organisasi gerakan agraria yang bersifat lokal hingga nasional; aksi-aksi protes lokal hingga kampanye nasional; diskusi-diskusi kecil hingga konferensi nasional; tulisan-tulisan di Koran hingga buku-buku serius; dan sebagainya. Pada suatu ketika kesemua berhasil beresonansi mendorong lahir komitmen baru Negara Kesatuan Republik Indonesia, berbentuk TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. TAP ini telah memberikan mandat dan arahan kebijakan pada Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, termasuk untuk mengkaji-ulang perundang-undangan yang tumpang tindih dan saling bertentangan satu sama lainnya, dan menjalankan kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan sebagaimana diurai pada pasal 6 ketetapan MPRRI tersebut.

Setelah lebih dari satu dekade, TAP MPRRI No. IX/2001 belum mendapatkan perhatian dan komitmen politik tingkat tinggi dari Presiden maupun DPRRI untuk mewujudkannya. Alih-alih mandat TAP MPR itu dijalankan, pada kenyataannya, yang terjadi adalah semakin meluasnya kerusakan lingkungan yang semakin meluas, semakin menajamnya ketimpangan penguasaan tanah dan sumber

daya alam, dan meletupnya konflik agraria dimana-mana. Disadari oleh sebagian besar promotor Ketetapan MPRRI ini bahwa Hak Menguasai Negara (HMN) pada prakteknya diatur dan dijalankan tidak secara terkordinasi, melainkan secara sektoral yang diatur oleh perundangan-undangan, kebijakan, kelembagaan, dan wilayah jurisdiksi masing-masing pengurusan agraria dan PSDA.

Satu bab dalam buku *Konstitusi Agraria* karangan Yance Arizona ini telah menunjukkan bahwa berbagai perundang-undangan menampilkan tarsir (dan salah tafsir) atas Hak Menguasai dari Negara, yang rujukan tafsirnya bersumber dari pasal 33 ayat 3 itu. Perbedaan tafsir itu bermuara pada perbedaan rumusan dan ruang lingkup kewenangan pemerintah yang berbeda-beda pula. Ditunjukkan pada bab 7 bahwa Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia telah bekerja dan menunjukkan kekeliruan sejumlah pasal penting dalam perundang-undangan sektoral, misalnya pada putusan Hakim MK perihal sebagian pasal pada Undang-undang No. 25/2005 tentang Penanaman Modal Asing, Undang-undang No. 18/2004 tentang Perkebunan, Undang Nomor 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan, dan Undang-undang Nomor 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, dan Undang-Undang* Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Saat Epilog ini ditulis MK baru saja mengumumkan Putusan mengenai Pengujian atas Undang-undang nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani bahwa frasa yang membolehkan negara menyewakan tanah dan petani penggarap membayar sewa terhadap negara dinyatakan tidak berlaku karena melanggar pengertian dari konsep penguasaan negara sebagaimana dimaksud pasal 33 ayat 3 UUD 1945, dan penjabarannya dalam UUPA 1960.

Lebih lanjut Yance Arizona menunjukkan pada bab 8 dari buku ini, bahwa MK telah membuat rujukan baru mengenai konsep penguasaan negara sebagaimana dimuat pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Dalam putusannya atas perkara nomor 001-021-022/PUU-I/2003 mengenai judicial review atas Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002

tentang Ketenagalistrikan, MK menjelaskan lima bentuk tindakan penguasaan negara, yaitu pembuatan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) (Mahkamah Konstitusi 2004:332-337). Adapun tolok-ukur pencapaian tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dirumuskan menjadi empat yakni (i) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, (ii) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, (iii) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta (iv) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Penutup

Reforma Agraria merupakan suatu operasi yang digerakkan oleh pemerintah (terutama melalui kekuatan legislasi, birokrasi, dan program aksinya) untuk menjalankan pasal 33 ayat 3, yang berbunyi "Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat".[85] Dengan pengertian demikian itu, secara langsung saya megajak kita masuk kepada pokok persoalan: memajukan percakapan dari konstitusi agraria ke konstitusi reforma agraria. Saya mengundang untuk memikirkan bagaimana prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUD 1945 dipakai sebagai rujukan dan pijakan untuk memandang dan mengurus masalah-masalah agraria yang melanda tanah air Indonesia. Ujian pertamanya adalah mengurus konflik-konflik agraria struktural, yang kronis dan meluas di seantero nusantara.

[85]Dalam buku *Land Reform in Developing Countries. Property Rights and Property Wrong,* Michael Lipton (2009:328) merumuskan pengertian land reform sebagai "perundang-undangan (legislasi) yang diniatkan dan benar-benar dijalankan untuk meredistribusi kepemilikan, mewujudkan klaim-klaim, atau hak-hak atas tanah pertanian, dan dijalankan untuk memberi manfaat pada kaum miskin dengan cara meningkatkan status, kekuasaan, dan pendapatan absolut maupun relatif mereka, berbanding dengan situasi tanpa perundang-undangan tersebut."

Noer Fauzi Rachman, PhD., adalah Direktur Eksekutif Sajogyo Institute untuk Dokumetasi dan Studi-studi Agraria Indonesia, dan Dosen "Politik dan Gerakan Agraria" pada Program S2 - Sosiologi Pedesaan, Institute Pertanian Bogor.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, disertasi dan artikel

Achdian, Andi.

2009 *Tanah bagi yang tak bertanah: Landreform pada masa Demokrasi Terpimpin 1960-1965,* Bogor: Kekal Press bekerjasama dengan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

Ali, M. Mahrus

2007 'Meninjau Ulang Inkonstitusionalitas Peraturan Presiden tentang Bahan Bakar Minyak', Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. No. 1. Vol 14, Januari 2007: 114 -141.

Anderson, Benedict dkk.

1971 *A Preliminary Analysis of the October 1, 1965, Coup in Indonesia*. Interim Reports Series. Ithaca, NY: Cornell Modern Indonesia Project.

Arizona, Yance.

2007 *Pembuka Pintu Calon Perseorangan; Analisis Metode Penafsiran MK dalam Putusan No. 05/PUU-V/2007,* Jurnal Konstitusi Volume 4 Nomor 4, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2007

2008 *Karakter Peraturan Daerah Sumber Daya Alam: Kajian Kritis terhadap Struktur Formal Peraturan Daerah dan Konstruksi Hak Masyarakat terkait Pengelolaan Hutan,* Jakarta: Perkumpulan HuMa.

2008 *Konstitusi dalam Intaian Neoliberalisme,* Jurnal Konstitusi, Volume I, Nomor 1, November 2008. Diterbitkan atas kerjasama

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan dengan Lembaga Kajian Konstitusi Universitas Airlangga.

2010 *Antara teks dan konteks: Dinamika pengakuan hukum terhadap hak masyarakat adat atas sumber daya alam,* Jakarta: HuMa

2010 'Diskursus Ekonomi dalam Konstitus' resensi di Harian Kompas, 9 April 2010.

2011 *Perkembangan konstitusionalitas penguasaan negara atas sumber daya alam dalam putusan Mahkamah Konstitusi,* Jurnal Konstitusi Vol. 8. No. 3. Juni 2011

2014 (edt), *Politik Hukum Agraria. Gagasan Pendirian Pengadilan Agraria Perspektif DPD RI,* Jakarta: Sekretariat DPD RI.

Asian Development Bank.

2007 *Republic of Indonesia: Enhancing the Legal and Administrative Framework for Land Project.*

Asshiddiqie, Jimly.

1994 *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia,* Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.

1998 *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi negara kesejahteraan dan realitas masa depan,* Pidato pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 13 Juni 1998.

2005 *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi: Serpihan pemikiran hukum, media dan HAM Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie.* Jakarta: Konstitusi Press.

2009 *Green Constitution: Nuansa hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Rajawali Press, Jakarta:

2010 *Konstitusi Ekonomi,* Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

2012 'Sejarah Constitutional Review & Gagasan Pembentukan MK,' makalah disampaikan pada The Three "E" Lecture Series, @america, Pacific Place, Level 3, Jakarta, Senin, 18 Juni, 2012. http://www.jimlyschool.com/read/analisis/276/sejarah-constitutional-review-gagasan-pembentukan-mk/

2014 *Konstitusi Sosial,* Jakarta: LP3ES

Asshiddiqie, Jimly dan Muhammad Ali Syafa'at

2006 *Teori Hans Kelsen tentang Hukum,* Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi

Bachriadi, Dianto

1997 'Pembangunan konflik pertanahan dan perlawanan petani', dalam Noer Fauzi (edt.), 1997. *Tanah dan Pembangunan,* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi, 2011. *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah penguasaan tanah di Indonesia,* Bandung: Agrarian Resource Center, Bina Desa dan Konsorsium Pembaruan Agraria

Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi

2011 *Enam dekade ketimpangan: Masalah penguasaan tanah di Indonesia,* Bandung: Agrarian Resource Center, Bina Desa dan KPA.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2010. Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2010-2014

Bahar, Saafroedin dkk.

1995 *Risalah Sidang Badang Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI),* Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Bakri, Muhammad.

2006 *Hak Menguasai Tanah oleh Negara. Paradigma Baru untuk Reforma Agraria.* Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.

Baswir, Revrisond.

2006 *Mafia Berkeley dan Krisis Ekonomi Indonesia,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Bedner, Adriaan

2011 'Suatu pendekatan elementer terhadap negara hukum' dalam Myrna A. Safitri, Awaludin Marwan dan Yance Arizona (edt). *Satjipto Rahardjo dan hukum progresif: Urgensi dan kritik*, Jakarta: Epistema-HuMa

Bourchier, David

2007 *Pancasila Versi Orde Baru: Asal Muasal Negara Organis (Integralistik),* Yogyakarta: Aditya Media Yogyakarta bekerjasama dengan Pusat Studi Pancasila UGM.

Bram, Deni

2011 *Politik hukum pengelolaan lingkungan hidup Indonesia,* Jakarta: Pusat Kajian Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pancasila.

Brown, Archie.

1996 *The Gorbachev Factor*, New York: Oxford University Press

Burns, Peter

2004 *The Leiden legacy: Concepts of law in Indonesia.* Leiden: KITLV Press

Butt, Simon

2014 'Traditional land rights before the Indonesia Constitutional Court', *10/1 Law, environment and Development Journal* (2014), p. 57.

Camay, P. and Gordon, A.J.

2000 'South Africa Civil Society and Governance Case Study No. 2.' IDS. [Online]. Available: http://www.eldis.org/static/DOC10285.htm

Chambers, Ian

1997 'Introduction', Ian Chambers and Vedi R. Hadiz (edt), *The Politics of Economic Development in Indonesia,* London and New York: Roudledge.

Crouch, Harold.

1999 *Militer dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Curtosis, Christian.

2008 *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative experiences of justiciability,* Switzerland: International Commission of Jurist.

Darsiti-Soeratman. 2000. *Kehidupan Dunia Keraton Surakarta 1830-1939*. Yogyakarta: Yayasan Untuk Indonesia

Dicey, A.V

2008 Introduction to the Study of the Law of the Constitutin (terj), Bandung: Nusamedia

Erwien Kusuma dan Khairul (editor), 2008. *Pancasila dan Islam: Perdebatan antar Parpol dalam Penyusunan Dasar Negara di Dewan Konstituante,* Jakarta: BAUR Publishing.

Erwiningsih, Winahyu.

2009 *Hak Mengusai Negara atas Tanah,* Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Press dan Total Media.

Faiz, Pan Mohamad

2009 Konstitusi dan Aktivisme Yudisial, Jurnal Nasional, Selasa, 25 Agustus 2009

Fauzi, Noer.

1997 'Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme' dalam *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI dan KPA.

1998 *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, bekerjasama dengan Insist Press dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

2002 *Land reform: Agenda pembaruan struktur agraria dalam dinamika panggung politik,* dalam Endang Suhendar, 2002.

Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi, Bandung: Akatiga

2008 ‘Gelombang Baru Reforma Agraria Di Awal Abad ke-21.’ Jurnal Indoprogres

Fauzi, Noer dan Dianto Bachriadi.

1998 ‘Hak Menguasai dari Negara (HMN) PersoalanSejarah yang Harus Diselesaikan, dalam: *Usulan Revisi UUPA 1960: Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat atas Sumber-Sumber Agraria*. Jakarta: KRHN & KPA.

Furnivall, J.S.

1948 *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, Cambridge University Press.

FWI/GFW

2002 *The State of the Forest: Indonesia*. Bogor, Indonesia: Forest Watch Indonesia, and Washington DC: Global Forest Watch.

Gaffar, Janedjri M.

2013 Memahami Hukum Progresif, Koran SINDO, Kamis, 14 Februari 2013

Ginting, Budiman.

2007 “Refleksi Historis Nasionalisasi Perusahaan Asing di Indonesia: Suatu Tantangan Terhadap Kepastian Hukum atas Kegiatan Investasi di Indonesia. dalam *Jurnal Equality* Vol.12 No.2 Agustus 2007.

Hardiyanto, Andik., Noer Fauzi Rachman, dan Dianto Bachriadi.

1996 *Agenda Land Reform di Indonesia Sekarang*, Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Harsono, Budi.

1999 *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaanya,* edisi revisi. Jakarta: Djambatan

Hatta,Mohammad.

1946 *Ekonomi Indonesia di Masa Datang,* Pidato yang diucapkan sebagai Wakil Presiden dalam Konferensi Ekonomi di Yogyakarta pada tanggal 3 Februari 1946.

1954 *Proklamasi dan Konstitusi*. Jakarta: Djembatan.

1977 *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945,* Jakarta: Mutiara.

Hayati, Sri.

2003 *Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Kaitanya Dengan Investasi,* Disertasi, Universitas Airlangga,

Indrayana, Denny

2007 *UUD 1945: Antara mitos dan pembongkaran,* Bandung: Mizan

Ismail, Nurhasan.

2006 *Perkembangan Hukum Pertanahan di Indonesia. Suatu Pendekatan Ekonomi Politik*. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

2007 *Perkembangan hukum pertanahan. Pendekatan ekonomi-politik,* Jakarta: HuMa dan Magister Hukum UGM.

Jacoby, Erich H.

1961 *Agrarian Unrest in Southeast Asia.* New York: Columbia University Press.

Joewono.

1984 *Menyingkap Tabir UUPA,* Jakarta

Kartodihardjo, Hariadi.

1999 *Belenggu IMF dan World Bank Hambatan Struktural Pembaharuan Kebijakan Pembangunan Kehutanan di Indonesia.,* Bogor: Pustaka Latin.

Kartodihardjo, Hariadi dan Hira Jhamtani

2009 *Politik lingkungan dan kekuasaan di Indonesia*, Jakarta: Equinox

Kartodihardjo, Sartono dan Nugroho Notosusanto.

1975 *Sejarah Nasional Indonesia*, Jilid V. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Kelsen, Hans

2005 *The pure theoy of law,* New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd

Komnas HAM

Tanpa tahun. Lembar fakta HAM, Edisi III, Jakarta: Komnas HAM.

Konsorsium Pembaruan Agraria

2001 Database konflik agraria KPA , resume, input data sampai dengan 31 Desember 2001.

2011 Laporan Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria Tahun 2011: Tahun perampasan tanah dan Kekerasan terhadap Rakyat.

Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Konsorsium Pembaruan Agraria,

1998 *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria, Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat Atas Sumber Agraria,* Jakarta: KRHN dan KPA

Kuntowijoyo,

1992 *Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman.* Yogyakarta: Lembaga Penyadaran Rakyat Pedesaan.

Liddle, William R.

1996 *Leadership and Culture in Indonesian Politics,* Sydney: Allen and Unwin

Lipton, Michael.

2009 *Land reform in developing countries. Property rights and property wrong,* London: Routledge.

Luthfi, Ahmad Nashih.,

2011 *Melacak sejarah pemikiran agrarian. Sumbangan pemikiran Madzhab Bogor,* Yogyakarta: STPN, Pustaka Ifada, dan SAINS.

Luthfi, Ahmad Nashih., Razif dan M. Fauzi

2011 *Kronik Agraria Indonesia. Memperluas imajinasi lintas zaman, sektor dan aktor,* Yogyakarta: STPN, SAINS dan Institute Sejarah Sosial Indonesia.

Moh. Mahfud MD.

1999 *Pergulatan Politik dan Hukum Di Indonesia,* Gama Media, Yogyakarta.

2011 'Peranan Mahkamah Konstitusi dalam pengembangan hukum progresif di Indonesia,' dalam Myrna Safitri, Awaludin Marwan dan Yance Arizona (edt). 2011. *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresof: Urgensi dan Kritik,* Jakarta: Epistema Institute

Malaka, Tan.

1987 *Naar de 'Republiek Indonesia'* (Menuju Republik Indonesia [1925]), Jakarta: Yayasan Massa.

Mallarangeng, Rizal.

2008 *Mendobrak Sentralisme Ekonomi, Indonesia 1986-1992.* Cetakan ketiga Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

Manan, Bagir.

1995 *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.

Margiyono dkk,

2010 *Bukan Jalan Tengah: Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1 PNPS*

Tahun 1965 Tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, Jakarta: ILRC.

Martinez, Elizabeth dan Arnoldo Garcia,

1998 "What is Neo-Liberalism?", Third World Resurgence No. 99/1998,

Marzali, Amri

2002 'Hukum adat dan komersialisasi hutan', dalam Endang Suhendar, 2002, *Menuju keadilan agraria: 70 tahun Gunawan Wiradi*, Bandung: Akatiga.

Mertokusumo, Sudikno.

2010 *Sejarah peradilan dan perundang-undangannya di Indonesia sejak 1942 dan apakah kemanfaatannya bagi kita bangsa Indonesia,* **Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta.**

Moniaga, Sandra

1998 *Hak-hak Masyarakat Adat di Indonesia,* dalam Sugeng Bahagio dan Asmara Nababan (editor), *Hak Asasi Manusia: Tanggungjawab Negara, Peran Institusi Nasional dan Masyarakat,* Jakarta: Komnas HAM,1999.

2007 *From Bumiputera to Masyarakat Adat: A Long and Confusing Journey,* dalam Jamie S. Davidson dan David Henley (edt), *The Revival of Traditional in Indonesian Politics: The Deployment of Adat from Colonialism to Indigenism,* New York: Roudledge.

Moniaga, Sandra dan Stephanus Djuweng.

2000 *Kebudayaan dan Manusia yang Majemuk, Apakah Masih Punya Tempat di Indonesia?* Kata Pengantar untuk buku *Konvensi ILO 169 mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka*, Jakarta: ELSAM dan LBBT.

Multatuli (Douwes-Dekker, Eugene)

1860 *Max Havelaar of de koffie-veilingen der Nederlandsch handel maatschappij*, Leiden: Slijthof.

Mustafainah, Aflina, dkk.

2004 *Manual Pendidikan Dasar Globalisasi,* Jakarta: debtWATCH Indonesia, JK-LPK, dan Community Development Bethesda.

Nasution, Adnan Buyung.

1995 *Aspirasi pemerintahan konstitusional di Indonesia: Studi sosio-legal atas Konstituante 1965-1959,* Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

2007 *Arus pemikiran konstitusionalisme (Tata Negara),* Jakarta: Kata Hasta Pustaka.

Noor, Aslan.

2003 *Konsepsi Hak Milik atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia, Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia.* Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.

Notonagoro,

1972, *Politik hukum dan pembangunan Agraria di Indonesia,* Jakarta: Pantjuran Tudjuh.

Nugroho, Heru.

2001 *Negara, Pasar, dan Keadilan Sosial,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Nurjaya, I Nyoman.

2005 *Sejarah hukum pengelolaan hutan di Indonesia,* Jurnal Jurisprudence, Vol. 2, No. 1, Maret 2005

Parlindungan, A.P.

1998 *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria,* Bandung: Penerbit CV. Mandar Maju.

Peluso, Nancy Lee

1992 *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java.* Berkeley: University of California Press.

Praptodihardjo, Singgih.

1984 ‘Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia’, dalam SMP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (edt), 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah,* Jakarta: Penerbit Obor

Purwanto, Bambang.

2007 *Menelusuri akar ketimpangan dan kesempatan baru: Catatan tentang sejarah perkebunan Indonesia*. http://sejarah.fib.ugm.ac.id/artdetail.php?id=12 Diakses 29 Desember 2011.

Rachman, Noer Fauzi.

2012 *Landreform dari Masa ke Masa,* Yogyakarta: Tanah Air Beta.

Ransom, David

1970 “The Berkeley Mafia and the Indonesian Massacre”. *Ramparts*, Oktober 1970. Hal. 27-28, 40-49.

Rahardjo, Satjipto

2000 *Ilmu Hukum*, Cetakan V, Bandung: Citra Aditya Bakti.

2005 *Hukum Adat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Perspektif Sosiologi Hukum),* dalam Hilmi Rosyida dan Bisariyadi (edt), *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat,* Jakarta: Komnas HAM, Mahkamah Konstitusi RI, dan Departemen Dalam Negeri.

2007 *Membedah hukum progresif,* Jakarta: Kompas

2007 *Mendudukan Undang-Undang Dasar: Suatu pembahasan dari optik hukum umum,* Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

Ridwan HR.

2003 *Hukum Administrasi Negara,* Yogyakarta: UII Press.

Rinadi, Haryono.

tanpa tahun. *Proses Perubahan Negara Republik Indonesia Serikat Menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia.* Didownload dari:

http://eprints.undip.ac.id/3265/2/20_artikel_P'_Haryono.pdf (4 Januari 2012)

Robet, Robertus.

2005 'Dari Transisi Ke Kontigensi: Hak Asasi Manusia Di Era Pasca-Soeharto.' Dalam Jurnal Hak Asasi Manusia Dignitas, *Hak Untuk Menentukan Nasib Sendiri,* Volume III Nomor I Tahun 2005, ELSAM, Jakarta.

Ruwiastuti, Maria Rita.

2000 *Sesat Pikir Poltik Hukum Agraria,* Yogyakarta: Press KPA dan Pustaka Pelajar.

Safitri, Hilma.

2008 Interim Report dalam rangkaian Pelatihan Penelitian HAM, INTERSEKSI Foundation bulan Agustus – Oktober 2008. Di download dari: http://images.agrarianrc.multiply.multiplycontent.com/attachment/0/SQ3pgA0KCE0AADU@agM1/Petani%20Indonesia.pdf?key=agrarianrc:journal:23&nmid=129162082 (15 januari 2012)

Safitri, Myrna dan Tristam Moeliono

2010 *Hukum agraria dan masyarakat di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa kolonial dan desentralisasi,* Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV.Miriam Budiardjo, 1980. *Masalah Kenegaraan,* Jakarta: Gramedia.

Safitri, Myrna.

2012 'Negara dan pluralisme hukum: Kebijakan pluralisme hukum di Indonesia pada masa kolonial dan masa kini,' dalam Colchester, Marcus dan Sophie Chao, 2012. *Beragam jalur menuju keadilan: Pluralisme hukum dan hak-hak masyarakat adat di Asia Tenggara.* Jakarta: Epistema Institute, AIPP, FPP, RRI, RECOFTC.

Saleng, Abrar.

1999 *Hak Penguasaan Negara atas Pertambangan Berdasarkan UUD 1945.* Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung.

2004 *Hukum Pertambangan,* Yogyakarta: UII Press

Sangaji, Arianto.

2002 *Buruk INCO, Rakyat digusur, Ekonomi Politik Pertambangan Indonesia.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Saptaningrum, Indriaswati Dyah.

2008 *Jejak Neoliberalisme dalam Perkembangan Hukum Indonesia,* Jurnal Jentera Edisi Khusus

Setiawan, Bonnie.

2006 *Ekonomi Pasar Yang Neo-Liberalistik Versus Ekonomi Berkeadilan Sosial,* Disampaikan pada Diskusi Publik "Ekonomi Pasar yang Berkeadilan Sosial" yang diadakan oleh 'Forum Komunikasi Partai Politik dan Politisi untuk Reformasi' tanggal 12 Juni 2006 di DPR-RI, Jakarta.

Siahaan, Maruarar.

2006 Hukum Acara Mahkamah Kosntitusi Republik Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press.

Simanjuntak, Marsilam

1994 *Pandangan negara integralistik: Sumber, unsure, dan riwayatnya dalam persiapan UUD 1945,* Jakarta: Pustaka Grafiti.

Simarmata, Rikardo.

2002 *Kapitalisme perkebunan dan konsep pemilikan tanah oleh negara,* Yogyakarta: Insist Press.

2006 *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia,* Jakarta: UNDP.

Simbolon, Parakitri T.

2007 Menjadi Indonesia, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Sitorus, M.T. Felix.

2002 'Lingkup Agraria', dalam Endang Suhendar dkk, 2002. *Menuju keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Bandung: Akatiga

Sodiki, Achmad

2013*Politik hukum agraria,* Jakarta: Konstitusi Press

Soekarno

1956 *Indonesia Menggugat 1930*. Cetakan kedua. Jakarta: SK Seno.

Soekarnoputri, Sukmawati.

2011 *Creeping Coup D'etat*, Jakarta: Media Pressindo bekerjasama dengan Yayasan Bung Karno.

Soepomo

1950 *Statut Uni Indonesia-Belanda. Dengan sekedar pendjelasan di bawah tiap-tiap pasal menurut pembitjaraan pada waktu perundingan di Konperensi Medja Bundar di Den Haag,* Jakarta dan Amsterdam: Penerbit Djambatan

1953 *Sistim hukum di Indonesia (Sebelum perang dunia II),* Jakarta: Penerbitan Noordhoff-Koff NV.

1954 *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Dengan sekedar tjatatan dan keterangan dibawah tiap-tiap pasal,* Cetakan Kelima, Jakarta: Penerbitan Noordhoff-Koff NV.

Soesangobeng, Herman.

2013 *Filosofi,asas, ajaran teori hukum pertanahan dan agraria,* Yogyakarta: STPN Press.

Soetiknjo, Iman.

1974 *Politik Agraria dan Pembangunan Negara.* Pidato pengukuhan jabatan Guru Besar dalam Politik Agraria pada Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 19 Juni 1974.

1987 *Proses Terjadinya UUPA, Peran Serta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

1994 *Politik Agraria Nasional,* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

de Soto, Hernando

2000 The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else, Great Britain: Bantam Press.

Steny, Bernadinus.

2007 *Quo Vadis Masyarakat Hukum Adat (Sebuah Pemikiran Awal untuk Merancang Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat),* dalam Nanang Subekti, et.al, (edt), *Membangun Masa Depan Minangkabau dari Perspektif Hak Asasi Manusia,* Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Komnas HAM, Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Sekretariat Nasional Masyarakat Hukum Adat.

2009 *Politik Pengakuan Masyarakat Adat: Dari Warisan Kolonial Hingga Negara Merdeka,* Jurnal Jentera Edisi Lingkungan, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan.

Strauss, David A.

2010 *The living constitution,* Oxford: Oxford University Press

Strong, C.F

1973 *Modern political constitutions: An introduction to the comparative study of their history and existing forms,* London: Sidgwick and Jackson.

Sumardjono, Maria SW.

1998 *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara,* dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, tanggal 14 Februari 1998 di Yogyakarta.

2009 *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial dan budaya,* Jakarta: Penerbit Buku Kompas

Susanti, Bivitri.

2002 *Neo-liberalism and Its Resistance in Indonesia's Constitution Reform 1999-2002: A Constitutional and Historical Review of Indonesian Socialism and Neo-liberalism,* Tesis Master pada University of Warwick, Inggris.

Suseno, Frans Magnis.

1993 Filsafat sebagai Ilmu Kritis, Yogyarakta: Kanisius.

Swasono, Sri Edi

1985 *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi: Membangun Sistem Ekonomi Nasional,* Jakarta: UI Press.

Syarief, Elza.

2014 *Menuntaskan Sengketa Tanah: Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan,* Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia

Termorshuizen-Arts, Marjanne.

2010 'Rakyat Indonesia dan tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di masa kolonial dan pengaruhnya dalam hukum agraria Indonesia', dalam Myrna Safitri dan Tristam Moeliono, 2010. *Hukum agraria dan masyarakat di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa kolonial dan desentralisasi,* Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV.

Thamrin, Husni, dkk

1935*Laporan Komisi Agraria Indonesia,* tidak dipublikasikan.

Tjondronegoro, SMP dan Gunawan Wiradi (edt).

1984 *Dua Abad Penguasaan Tanah,* Jakarta: Penerbit Obor

Unger, Roberto Mangabeira

2007 *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern* terjemahan dari *Law and Modern Society: Toward Criticsm of Social Theory,* alih bahasa oleh Dariyatno dan Derta Sri Widowatie, Bandung: Nusamedia.

Vlekke, Bernard H.M.

2008 *Nusantara: Sejarah Indonesia.* Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

Vandergeest, P. dan N.L. Peluso.

1995 "Territorialization and State Power in Thailand." Theory & Society 24 (3): 385–426. DOI: 10.1007/BF00993352

van Vollenhoven, Cornelis.

2013 *Orang Indonesia dan Tanahnya.* Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Sajogyo Institute, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), dan Tanah Air Beta.

Wardaya, Baskara T.

2007 *Membongkar Supersemar: Dari CIA hingga kudeta merangkak melawan Bung Karno.* Yogyakarta: Galangpress.

Warman, Kurnia

2010 Hukum Agraria dalam Masyarakat Majemuk: Dinamika interkasi hukum negara dan hukum adat di Sumatra Barat, Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV.

Wattimena, Reza A. A.

2007 *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

Wertheim, Wim. F

2008 *Jalan sosialisme dunia ketiga: Negara protektif versus pasar agresif,* Jakarta: Institute Studi Arus Informasi.

Wheare, K. C.
1960 *Modern constitution,* London: Oxford University Press.

White, Ben, Saturnino M. Borras Jr dan Ruth Hall,
Tanpa tahun 'Land Reform,' dalam *Development Ideas*. Chapter 28. http://www.developmentideas.info/chapter/land-reform/ (20 September 2014)

Wignjosoebroto, Soetandyo.
1995 *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum Indonesia*. Jakarta, Rajawali Pers.
2005 *Pokok-pokok Pikiran tentang Empat Syarat Pengakuan Eksistensi Masyarakat Adat*, dalam Hilmi Rosyida dan Bisariyadi (edt), *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*, Jakarta: Komnas HAM, Mahkamah Konstitusi RI, dan Departemen Dalam Negeri.
2014 *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta, Epistema Institute, HuMa, Van-Vollenhoven Institute, dan KITLV.

Wilopo.
1958 *Tentang Dasar Negara Republik Indonesia dalam Konstituante.*

Wiradi, Gunawan.
1998 *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press.
2002 Kata Pengantar dalam Rikardo Simarmata, *Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Kepemilikan Tanah oleh Nagera,* Jakarta: Insist Press.
2003 *Konsep Umum Reforma Agraria,* makalah dalam Temu Tani Se-Jawa, di YTKI, Jakarta, 1 Mei 2003.
2005 *Masalah perkebunan dalam konteks reforma agraria: Mencari pegangan ditengah ketidakpastian,* Makalah, disampaikan dalam

Seminar "Pembaruan Agraria untuk Pembangunan Perkebunan Yang Berkeadilan dan Berkelanjutan", diselenggarakan oleh Himpunan Masyarakat Pertanian Indonesia (HIMPINDO), tanggal 25 Mei 2005, di Jakarta.

2006 *Latar Belakang Lahirnya UUPA 1960 dan Eksistensinya Selama 46 Tahun: Antara Gagasan dan Tindakan,* Bahan masukan bagi Sekretariat Jenderal Wantannas, 4 Mei 2006.

2009a *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Jakarta-Bogor-Bandung, Insist Press, KPA dan Akatiga.

2009b *Metodologi Studi Agraria: Karya terpilih Gunawan Wiradi,* Bogor: Sajogyo Institute.

Wiratraman, R. Herlambang Perdana.

2004 'Politik Militer dalam Perampasan Tanah Rakyat: Studi Konflik Penguasaan Tanah oleh Militer & Kekerasan terhadap Petani di Jawa Timur'. Makalah dipresentasikan pada Konferensi Internasional "Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Sedang Berubah: Mempertanyakan Kembali Berbagai Jawaban", panel "Resource Tenure, Pendekatan Oleh Negara", Santika Hotel Jakarta, 11-13 Oktober 2004.

2006 Good Governance and Legal Reform in Indonesia, Thesis at Faculty of Graduate Studies, Mahidol University, Thailand.

Wittman, Hannah

2011 'Food Sovereignty: A New Rights Framework for Food and Nature?' *Environment and Society: Advances in Research* 2 (2011): 87–105 © Berghahn Books. doi:10.3167/ares.2011.020106

Yamin, Muhammad.

1954 *Proklamasi dan Konstitusi*. Jakarta: Djembatan.

1959 *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945,* Jilid I, Jakarta: Penerbit Jajasan Prapantja.

Yanuardi, Dian dan Swanvri

2014 'Mengapa MP3EI ada? Mengapa sekarang ?' dalam Noer Fauzi Rachman dan Dian Yanuardy (edt), *MP3EI - Master Plan*

Percepatan dan Perluasan Krisis Sosial-Ekologis Indonesia, Yogyakarta : Tanah Air Beta dan SAINS.

Yudho, Winarno dkk

2005 *Privatisasi Ketenagalistrikan, Minyak dan Gas Bumi: Dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan, Kebijakan Politik Pemerintah dan Penerapannya di Indonesia,* Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Yudhoyono, Susilo Bambang.

2004 *Revitalisasi Ekonomi Indonesia: Bisnis, Politik, dan Good Governance.* Brighten Press: Versi Pdf Juni 2004

Berita Koran dan internet

Daendels, perintis infrastruktur. Didownload dari: http://www.nederlandsindie.com/Daendels -perintis-infrastruktur/ (2 Januari 2012)

Direksi, Tuan-tuan Tujuhbelas, didownload dari: http://www.nederlandsindie.com/direksi-tuan-tuan-tujuhbelas/ (3 Januari 2012)

Hak Oktroi VOC, didownload dari: http://www.nederlandsindie.com/hak-oktroi-voc/ (3 Januari 2012)

Harian Kontan, Penyelesaian Kasus Sengketa Tanah: DPR anggap BPN belum bisa selesaikan kasus pertanahan, 13 September 2011.

Kalimantan Post, Kalimantan Layak Rekor Dunia. Konsesi Lebih Luas dari Wilayah Kaltim, Tumpang Tindih Besar-besaran, Rabu, 13 Maret 2013

Kompas.com, 9 Arahan SBY soal MP3EI, Rabu, 6 Juli 2011.

Kompas.com. 'Bom Waktu' Sengketa Lahan, Senin, 28 Mei 2012

Kompas.com. Sengketa Lahan Dibiarkan, Selasa, 29 Mei 2012

Kompas.com. Rakyat 'Pemilik' Lahan Terancam Kian Miskin, Rabu, 30 Mei 2012

Kompas.com Mess PT. BSMI Mesuji Dibakar Massa, Sabtu, 25 Februari 2012

Lampiran 1. Daftar Undang-undang yang Terkait Tanah dan Sumber Daya Alam periode 1945-1966

1. UU No. 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Perdikan Desa
2. UU No. 13 Tahun 1948 tentang Mengadakan Perubahan dalam Vorstenlands Grundhuurreglement. Kemudian dilanjutkan oleh undang-undang Pemerintah RI di Yogyakarta dengan UU No. Tahun 1950 tentang Penambangan dan Pelaksanaan UU No. 13 Tahun 1948 tentang Mengadakan Perubahan dalam Vorstenlands Grundhuurreglement
3. UU Darurat No. 6 Tahun 1951 tentang Mengubah Grondhuur Ordonantie (S.1918 No.88) dan Vorstenlands Grundhuurreglement (S.191. No.20)
4. UU tentang Penetapan UU Darurat No. 6 Tahun 1951 untuk Mengubah Grondhuur Ordonantie (S.1918 No.88) dan Vorstenlands Grundhuurreglement (S.191. No.20)
5. UU Darurat No. 1 Tahun 1952 tentang Pemindahan Hak Tanah-tanah dan Barang-barang Tetap yang lainnya yang bertakluk kepada hukum eropah
6. UU No. 6 Tahun 1953 tentang Pernyataan Perlunya Beberapa Tanah Partikelir dikembalikan menjadi Tanah Negeri
7. UU No. 24 Tahun 1954 tentang Penetapan UU Darurat tentang Pemindahan Hak Tanah-tanah dan Barang-barang Tetap yang lainnya yang bertakluk kepada hukum eropah (UU Darurat No. 1 Tahun 1952) sebagai Undang-undang
8. UU No. 8 Tahun 1954 tentang Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat (Diubah UU Drt 1/56, dicabut Perpu 1/60)
9. UU No. 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan terhadap Pemindahan Hak atas Tanah-tanah Perkebunan
10. UU No 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-peraturan dan Tindakan-tindakan mengenai Tanah-tanah Perkebunan

11. UU Darurat No. 1 Tahun 1956 tentang Perubahan dan Tambahan UU darurat No. 8 Tahun 1954 tentang Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat
12. UU No 78 Tahun 1957 tentang Perubahan Canon dan Cijns atas Hak-hak Erfpacht dan konsesi guna perusahaan perkebunan besar
13. UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir.
14. UU No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil
15. Perpu No. 3 Tahun 1960 tentang Penguasaan Benda-benda Tetap Milik Perseorangn Warga Negara Belanda
16. Perpu No. 37 Tahun 1960 tentang Pertambangan (dicabut dengan UU No. 11/67)
17. Perpu No. 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi (dicabut dengan UU No. 22 Tahun 2001)
18. Perpu No. 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atas kuasanya
19. Perpu No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian
20. UU No. 11 Tahun 1961 tentang Tambahan atas Lampiran UU No. 10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-hak Pertambangan
21. UU No. 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak tanah dan benda diatasnya
22. UU No. 15 Tahun 1962 tentang Penetapan Perpus No. 2 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri (Dicabut dg UU 22/2001)
23. Perpu No. 5 Tahun 1963 tentang Surat Hutang Landreform (Menjadi UU No. 6 Tahun 1964)
24. UU No. 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan Landreform (dicabut UU No. 6 Tahun 1969, UU No. 7 Tahun 1971

Lampiran 2. Daftar Undang-undang yang Terkait Tanah dan Sumber Daya Alam periode 1966-1998

1. UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan
2. UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan
3. UU No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform
4. UU No. 2 Tahun 1971 tentang Perjanjian antara RI dengan Malaysia tentang Penetapan Garis Batas Laut Wilayah Kedua Negara di Selat Malaka
5. UU No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara
6. UU No. 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia
7. UU No. 6 Tahun 1973 tentang Perjanjian Antara Indonesia dan Australia Mengenai Garis-garis Batas Tertentu Antara Indonesia dengan Papua New Guinea
8. UU No. 7 Tahun 1973 tentang Perjanjian Antara Indonesia dan Republik Singapura Mengenai Garis-garis Batas Laut Wilayah Kedua Negara di Selat Singapura
9. UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan
10. UU No. 4 Tahun 1982 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (dicabut UU No. 23 Tahun 1997)
11. UU No. 1 Tahun 1983 tentang Pengesahan Perjanjian antara RI dan Malaysia tentang Rejim Hukum Negara Nusantara dan Hak-hak Malaysia di Laut Teritorial dan Perairan Nusantara Serta Ruang Udara di Atas Laut Teritorial, Perairan Nusantara dan Wilayah RI yang Terletak di Antara Malaysia Timur dan Malaysia Barat
12. UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Ekslusif (pasal 16 UU ts dicabut dg UU No. 31 Tahun 2004)
13. UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan

14. UU No. 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan United Nation on the Law of the Sea (Konvensi Bangsa-bangsa tentang Hukum Laut)
15. UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya
16. UU No. 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan United Nations Convention on Biological Diversity (Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Keanekaragaman Hayati)
17. UU No. 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan United Nations Framework Convention on Climate Change (Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Perubahan Iklim)
18. UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah
19. UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia
20. UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Lampiran 3. Daftar Undang-undang yang Terkait Tanah dan Sumber Daya Alam periode 1998-2014

1. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
2. UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional
3. UU No. 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman
4. UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
5. UU No. 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi
6. UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
7. UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan
8. UU No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-undang
9. UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
10. UU No. 4 Tahun 2006 tentang Penegasahan International Treaty on Plant Genetic Resource for Food and Agriculture (Perjanjian mengenai Sumber Daya Genetik Tanaman untuk Pangan dan Pertanian)
11. UU No.16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan
12. UU No. 18 Tahun 2007 tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah RI dan Pemerintah Republik Sosialis Vietnam tentang Penetapan Batas Landas Kontinen
13. UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
14. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
15. UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
16. UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara
17. UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara
18. UU No. 21 Tahun 2009 tentang Pengesahan Agreement for the Implementation of the Provision of the Convention on the Law

of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Stradding Fish Stock and Highly Migratory Fish Stock (Persetujuan Pelaksanaan Ketentuan-ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982 yang Berkaitan dengan Konservasi dan Pengelolaan Sediaan Ikan yang Beruaya Terbatas dan Sediaan Ikan yang Beruaya Jauh)

19. UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan
20. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
21. UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
22. UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
23. UU No. 4 Tahun 2010 tentang Pengesahan Perjanjian antar Republik Indonesia dengan Republik Singapura tentang Penetapan Garis Batas Laut Wilayah Kedua Negara di Bagian Barat Selat Singapura, 2009 (Treaty Between the Republic of Indonesia and the Republic od Singapore relating to the Delimination of the Territorial Seas of the Two Countries in the Western Part of the Strait of Singapore, 2009)
24. UU No. 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial
25. UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pelaksanaan Pembangunan Demi Kepentingan Umum
26. UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan
27. UU No. 11 Tahun 2013 tentang Pengesahan Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity (Protokol Nagoya tentang Akses pada Sumber Daya Genetik dan Pembagian Keuntungan yang Adil dan Seimbang yang Timbul dari Pemanfaatannya atas Konvensi Keanekaragaman Hayati).
28. UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan

29. UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani
30. UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
31. UU No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi
32. UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan
33. UU No. 37 Tahun 2014 tentang Konservasi Tanah dan Air
34. UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

Lampiran 4. Tabel Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang di Bidang Tanah dan Sumber Daya Alam lain

No	Perkara	Kategori pemohon	Dikabulkan (sebagian)	Ditolak	Tidak diterima
1	PUU Ketenagalistrikan I: Inkonstitusionalitas sistem pemisahan (*unbundling*) (Perkara No. 001-21-22/PUU-I/2003)	Ornop	✓		
2	PUU Minyak dan Gas Bumi I: Inkonstitusionalitas penaikan harga BBM berdasarkan harga pasar (Perkara No 002/ PUU-I/2003)	Ornop	✓		
3	PUU Kehutanan I: Konstitusionalitas tambang di dalam kawasan hutan lindung (Perkara No. 003/PUU-III/2005)	Ornop		✓	
4	PUU Sumber Daya Air: Komersialisasi air (Perkara No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005)	Ornop		✓	
5	PUU Kehutanan II: Kriminalisasi alat pengangkutan hasil hutan ilegal (Perkara No. 013/PUU-III/2005)	Pengusaha			✓
6	PUU Kehutanan III: Perampasan alat pengangkutan hasil kejahatan hutan (Perkara No. 021/PUU-III/2005)	Pengusaha		✓	
7	PUU Penetapan Luas Lahan Pertanian (Perkara No. 11/ PUU-V/2007)	Pengusaha		✓	
8	PUU Minyak dan Gas Bumi II: Persetujuan DPR untuk Kontrak Kerjasama di bidang Migas (Perkara No. 20/PUU-V/2007)	Anggota DPR			✓
9	PUU Penanaman Modal: Modal asing dan perpanjangan di muka hak atas tanah (Perkara No. 21-22/ PUU-V/2007)	Ornop	✓		
10	PUU Perseroan Terbatas: Tanggung jawab sosial dan lingkungan (TJSL) perusahaan di bidang sumber daya alam (Perkara No. 53/PUU-VI/2008)	Pengusaha		✓	

11	PUU BUMN: Restrukturisasi dan Privatisasi BUMN (Perkara No. 58/PUU-VI/2008)	Individu			✓
12	PUU Ketenagalistrikan II: Mempertanyakan kembali sistem *Unbundling* (Perkara No. 149/ PUU-VIII/2009)	Ornop		✓	
13	PUU Pertambangan Mineral dan Batu Bara I: : Konstitusionalitas ketentuan peralihan UU Minerba (Perkara No. 121/PUU-VII/2009)	Pengusaha		✓	
14	PUU Energi: Kewenangan daerah di bidang energi (Perkara No. 153/ PUU-VII/2009)	Kepala daerah		✓	
15	PUU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan pulau-pulau kecil: HP3, hak masyarakat hukum adat dan tolak ukur penguasaan negara (Pekara No. 3/PUU-VIII/2010)	Ornop	✓		
16	PUU Perkebunan: Kriminalisasi dalam konflik perkebunan (Perkara No. 55/PUU-VIII/2010)	Ornop	✓		
17	PUU Kehutanan IV: Konflik kewenangan kehutanan versus pertambangan (Perkara No. 72/ PUU-VIII/2010)	Kepala daerah			✓
18	PUU Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Perkara No. 54/ PUU-IX/2011)	Ornop			✓
19	PUU Kehutanan V: Konstitusionalitas pendefinisian kawasan hutan (Perkara No. 45/ PUU-IX/2011)	Kepala daerah	✓		
20	PUU Pertambangan Mineral dan Batu Bara II: Pembatasan terhadap wilayah pertambangan rakyat (Perkara No. 25/PUU-VIII/2010)	Pengusaha	✓		
21	PUU Pertambangan Mineral dan Batu Bara III: Keterlibatan masyarakat dalam penentuan Wilayah Pertambangan (Perkara No. 32/PUU-VIII/2010)	Ornop	✓		
22	PUU Pertambangan Mineral dan Batubara IV: Kepentingan pengusaha pertambangan (Perkara No. 30/PUU-VIII/2010)	Pengusaha	✓		

23	PUU Kehutanan I: Konstitusionalitas tambang di dalam kawasan hutan lindung (Perkara No. 54/PUU-VIII/2010)	Pengusaha	Ditarik kembali		
24	PUU Kehutanan VI: Pembatasan penguasaan negara atas kawasan hutan dengan melindungi hak atas tanah dalam rezim kehutanan (Perkara No. 34/PUU-IX/2011)	Pengusaha	✓		
25	PUU Minyak dan Gas Bumi III: Pengujian konstitusionalitas BP Migas (Perkara No. 36/ PUU-X/2012)	Ornop	✓		
26	PUU Pertambangan Mineral dan Batubara V: Penentuan WP, WUP dan batas luas WIUP dalam UU Minerba (Perkara No. 10/ PUU-X/2012)	Kepala daerah	✓		
27	PUU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Demi Kepentingan Umum (Perkara No. 50/ PUU-X/2012)	Ornop		✓	
28	PUU Minyak dan Gas Bumi IV: Pengujian konstitusionalitas kontrak kerja sama Migas (Perkara No. 65/PUU-X/2012)	Ornop			✓
29	PUU Kehutanan VII: Pengujian konstitusionalitas hutan adat dan pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat hukum	Ornop, masyarakat hukum adat	✓		
30	SKLN Pemda Penajam Paser Utara Vs Menteri Kehutanan: Penepatan Taman Hutan Rakyat Bukit Soeharto (2/SKLN-IX/2011)	Kepala Daerah			✓
31	SKLN Pemda Kutai Timur Vs Menteri ESDM: Kewenangan menentukan WP, WUP, dan WIUP (3/SKLN-IX/2011)	Kepala Daerah			✓
32	SKLN Presiden Vs DPR dan BPK: Kewenangan pembelian 7% saham divestasi PT. NNT (2/ SKLN-X/2012)	Presiden	✓		
	Jumlah		14	9	8

TENTANG PENULIS

Yance Arizona, SH. MH. Menyelesaikan pendidikan sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Andalas (2007) dilanjutkan pada Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Indonesia (2012). Pada tahun 2011 mengikuti *Tailor Made Course Agrarian Transition for Rural Development* di Institute of Social Studies (ISS), Erasmus University, Den Haag, Belanda. Kemudian pada tahun 2013 mengikuti *Beahrs Environmental Leadership Program* di University of California Berkeley, Amerika Serikat. Pada tahun 2014 mengikuti *Indigenous Studies Summer Program on Indigenous Peoples' Rights and Policy* pada Center for the Study of Etnichity and Race (CSER), Columbia University, New York, Amerika Serikat. Saat ini disamping menjadi Manajer Program Hukum dan Masyarakat di Epistema Institute, juga menjadi pengajar *Constitutional Law* dan *Administrative Law* pada Law-Department, Presiden University serta menjadi Staf Ahli pada Komite I Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

INDEKS

C

D

E

F

G

H

I

J

K

L

M

T

U

V

W

Y

Z